#

Done

Cat by

3

365 4

علم السیاست

سلسلۂ نصابیاتِ علمیۂ جامعۂ عثمانیہ

علم السیاست

ST 01
Ro

مُصنّفہ

استفن لیکاک بی۔ اے۔ پی ایچ۔ ڈی وغیرہ
پروفیسر معاشیات و سیاسیات میک گل یونیورسٹی (کینڈا)

مُترجمۂ

قاضی تلمذ حسین صاحب ایم۔ اے
رُکن شعبۂ تالیف و ترجمہ جامعۂ عثمانیہ

۱۳۴۳ھ م سنہ ۱۳۳۳ف م سنہ ۱۹۲۴ء

دار الطبع جامعۂ عثمانیہ سرکارِ عالی حیدرآباد دکن

۴۸۴۲

JAMMU & KASHMIR UNIVERSITY
LIBRARY
No 5230
Date 25.8.49
SRINAGAR

یہ کتاب آکسفورڈ یونیورسٹی پریس کی اجازت سے جسے
حق اشاعت حاصل ہے اُردو میں ترجمہ
کرکے شایع کیگئی
ہے

320.01
ع 85 ا

فہرست مضامین

حصۂ اوّل

نوعیت وکیفیت سلطنت

باب اوّل - علم السیاست، نظریہ سلطنت ۱
باب دوم - مبداء سلطنت، نظریات مغالطہ آمیز ۲۲
باب سوم - سلطنت کا مبداء صحیحہ ۴۲
باب چہارم - سلطنت کا اقتدار اعلیٰ ۵۵
باب پنجم - آزادی افراد ۷۷
باب ششم - سلطنتوں کے تعلقات بایکدگر ۹۵
باب ہفتم - سلطنت کی ہیئت ظاہری ۱۲۶

حصۂ دوم

ساخت وہیئت حکومت

باب اوّل - تفریق اختیارات ۱۵۵
باب دوم - مجلس وضع قوانین ۱۶۹
باب سوم - عمال حکومت ۲۰۴
باب چہارم - نظام عدالت وانتخاب کنندگان ۲۳۱

باب پنجم ۔ حکومت متفقیہ ۲۵۹
باب ششم ۔ حکومت مستعمری ۲۸۵
باب ہفتم ۔ حکومت مقامی ۳۲۱
باب ہشتم ۔ فریقانہ حکومت ۳۶۵

حصۂ سوم

حدود اختیار حکومت

باب اوّل ۔ انفرادیت ۳۹۵
باب دوم ۔ اشتراکیت ۴۱۱
باب سوم ۔ سلطنت جدیدہ ۴۲۹

حصّۂ اوّل

نوعیت و کیفیت سلطنت

بسم اللہ الرحمن الرحیم

باب اوّل

علم السیاست

نظریۂ سلطنت

۱۔ علم السیاست کی تعریف و تحدید۔ ۲۔ دوسرے علوم سے اس کا رابطہ و تعلق۔ ۳۔ سلطنت کے معنی اور اس کے اوصاف لازمی۔ ۴۔ سلطنت، نظم معاشرت، حکومت اور قوم کے درمیان فرق و تمیز۔ ۵۔ سلطنت و عقیدہ مشترکہ۔ ۶۔ اتم و اکمل سلطنت۔

۱۔ علم السیاست کی تعریف و تحدید۔ علم السیاست کی ہر کتاب کے لئے لازمی ہے کہ اس میں اولاً خود اس علم کے مالہ و ماعلیہ سے بحث کی جائے اور دوسرے مماثل شعبہ ہائے علوم سے اس کا ربط و تعلق واضح کیا جائے۔ یہ ضرورت خصوصاً دو وجہوں سے لاحق ہوتی ہے۔ اولاً یہ کہ عام بول چال بلکہ علمی مباحث میں بھی اس لفظ کے مفہوم کو اس درجہ وسعت دیدی گئی ہے کہ وہ ابہام کی حد کو پہنچ گیا ہے۔ ثانیاً یہ کہ اس علم کو اصول قانون، تاریخ اقتصادیات وغیرہ کے مانند علوم کے جو شعبے ہیں اُن سے نہایت ہی گہرا تعلق ہے، پس ضرورت ہے کہ جہاں تک ہو سکے قطعی طور پر اس کے حدود مناسب کا تعین اور دیگر شاخہائے علوم کے ساتھ اس کے تعلق کو صحیح طور سے واضح کر دیا جائے۔

بہتر یہ ہوگا کہ اس علم کی تحقیقی تعریف پر آئندہ بحث کی جائے اور سردست صرف اس بیان پر اکتفا کیا جائے کہ ”علم السیاست کا موضوع حکومت ہے“۔

یہ تعریف اگرچہ فی نفسہ ناقص وناکافی ہے مگر ابتدا کرنے کے لیئے اس سے ایک رسمی و آسان تعریف کا کام لیا جا سکتا ہے۔ حکومت کا لفظ جب اپنے وسیع ترین معنی میں استعمال ہوتا ہے تو اصولاً وہ "تصرف واطاعت" دونوں خیالوں پر مبنی ہوتا ہے "اور اقتدار اور اس اقتدار کی فرماں پذیری" دونوں اس لفظ کے مفہوم میں شامل ہیں۔ پس اس طرح ایک ہیئت خاص کا نقشہ ہمارے ذہنوں میں کھنچ جاتا ہے جس کی نسبت ہم یہ سمجھنے لگتے ہیں کہ تمدن انسانی نے جب سے اپنی موجودہ صورت اختیار کی ہے اسی وقت سے یہ بھی اُس کے دوش بدوش چلی آرہی ہے اور ازمنہ گزشتہ میں اس کا سراغ قریب قریب اس زمانے تک ملتا ہے جہاں تک کہ خود معاشرت انسانی کی تاریخ کا پتہ چل سکتا ہے۔ اس میں شک نہیں کہ ہم جس قدر تاریخ کے بعید زمانوں کی طرف پیچھے ہٹتے جاتے ہیں اسی قدر یہ دھندلی ہوتے ہوتے آخر میں بالکل نظروں سے غائب ہو جاتی ہے لیکن اس خاصے میں وہ تنہا نہیں ہے بلکہ ارتقائے معاشرت کے اقسام کی یہ ایک مشترک خصوصیت ہے۔

لیکن جب ہم حکومت کی گزشتہ وموجودہ ہیئت پر نظر ڈالتے ہیں تو ان میں کسی قسم کی بھی یکسانی ویکرنگی نہیں پاتے بلکہ یہ دیکھتے ہیں کہ اس کی ظاہری صورت برابر بدلتی رہتی ہے۔ اس کے حدود عمل اور اس کے مقصد میں فرق ہوتا رہتا ہے اور سب سے زیادہ نمایاں اختلاف اس کے تغیر پذیر پیچ در پیچ مدارج ترکیبی میں نظر آتا ہے۔ جب ہم ابتدائی زمانے کی خانہ بدوش اقوام کے کمزور روابط باہمی کے انتظام، یونانیوں کی شہری سلطنت، قرون وسطیٰ کے جاگیری نظام اور زمانۂ حال کی قومی سلطنت کی چلتی ہوئی کل کے پیچ در پیچ طریق عمل کا ایک دوسرے سے مقابلہ کرتے ہیں تو حکومت کے حقیقی اختلافات فوراً ہی عیاں ہو جاتے ہیں۔ نظم ونسق انسانی کی انھیں انواع مختلفہ سے (جن میں حکومت کا عنصر مشترک موجود ہے) جو مختلف ہیئتیں پیدا ہوتی ہیں انھیں سے علم السیاست ظہور پذیر ہوتا ہے۔ تحقیق کی تمام شاخوں میں جن آثار کا مشاہدہ کیا جاتا ہے ان کے توافق سے نہیں بلکہ ان کے تباین سے غور وفکر میں ابتدائی تحریک پیدا ہوتی

ہے۔ عالم طبعیات میں نباتات وحیوانات کے اشکال، ان کے افعال اور ان کی ساخت کے اختلافات ہی سے ان فنون کے ماہروں کو تحقیق وتفتیش کا موقع ملتا ہے۔ اگر تمام نباتات وحیوانات ایک ہی انداز کے ہوتے اور سب کے افعال وخواص ایک ہی سے ہوتے تو ان کی اس مطابقت کو ایک امر واقعی سمجھ کے تسلیم کر لیا جاتا لیکن فی الحقیقت اسی توافق کا نہ ہونا انسان کے دل میں تحقیقات کا ابتدائی ولولہ پیدا کرتا ہے۔ اسی طرح تنظیمات انسانی کے عالم میں ہئیات زیر بحث کی مختلف الجنس و پیچیدہ صورت ہی سے علم السیاست کی بنیاد قائم کرنے کا موقع ہاتھ آتا ہے۔ اس علم کا کام یہ ہے کہ انسانی نظم ونسق کی ان مختلف ہیئتوں کا امتحان اور تجزیہ کیا جائے جن میں معاشری اقتدار کا عنصر جزو اعظم کی طرح داخل ہے۔

اس موقع پر ہمارے طبیعی ومعاشری ماحول کے مطالعہ میں ایک مزید مماثلت پیدا ہوتی ہے۔ ان دونوں میں جن آثار کا مشاہدہ کیا جاتا ہے وہ دائماً تغیر وتحرک کی حالت میں رہتے ہیں۔ قدیم صورتوں کے بجائے نئی صورتیں وجود پذیر ہوتی رہتی ہیں اور کل مجموعے سے ترقی پذیر ترکیب کا ایک تدریجی سلسلہ ظاہر ہوتا ہے جس میں قوائے عملی کی روز افزوں پیچیدگی حسب حال صورت وہیئت میں پایہ بہ پایہ ترقی کرتی جاتی ہے۔ عالم طبیعی میں قوت حیات سادی وابتدائی حالت سے گزر کر پیچیدہ اور بہ تفاریق ممیز ہوتی جاتی ہے نئے اعضائے عمل نشو ونما پاتے اور ان سے اعلیٰ وافضل وظائف انجام پذیر ہوتے رہتے ہیں۔ فوق العضوی عالم میں معاشری تکمیل برابر جاری رہتی ہے۔ یہاں بھی ترقی کے مختلف مدارج ہوتے ہیں اور معاشری عروج کے تغیر پذیر ماحول کے موافق انسانی تنظیمات کے اشکال وخصوصیات میں تغیر ہوتا رہتا ہے لہٰذا حکومت کی شکلوں کے مطالعہ کے لئے اشد ضروری ہے کہ وہ تتبع وتقابل کے ساتھ تاریخی بھی ہو۔ اسے صرف اس امر پر قناعت نہ کرنا چاہئیے کہ وہ کسی مفروضہ زمانے کی موجودہ سیاسی تنظیمات کی تحلیل پر اکتفا کرے اور بس۔ اس کے لئے ضرورت ہے کہ وہ تغیر وارتقا کی رفتار اور معاشری وذہنی ماحول کے تغیر پر نظر کرے۔

پس جب یہ کہا جاتا ہے کہ علم السیاست کی تحقیقات کی نوعیت تحرکی ہونا چاہیئے نہ کہ سکونی تو اس سے یہی مطلب ہوتا ہے (کہ اس کا حیطۂ عمل ایک ذی حیات شئے پر حاوی ہے)۔ موجود الوقت تنظیمات کے مدارج و ہیئت کا تجزیہ کرنے کے علاوہ اس زمانے کی تحریکات و میلانات کو موزوں پیرائے میں بیان کرنا بھی اس کا کام ہے۔ ملت کی ہیئت اجتماعیہ یعنے سلطنت کے متعلق صرف بہ حیثیت کماہی بحث کرنا ہی کافی نہیں ہے بلکہ یہ بھی دکھانا ہے کہ وہ گزشتہ کا ماحصل اور آئندہ کے وجود کی بنیاد ہے۔

۲ **دوسرے علوم سے رابطہ و تعلق** یہیں سے تاریخ اور علم السیاست کا تعلق باہمی ظاہر ہوتا ہے لیکن اس تعلق کا قطعی الفاظ میں بیان کرنا بغیر اس کے دشوار ہے کہ ان دونوں میں سے ایک کے درجے کو پست کر کے دکھایا جائے۔ درحقیقت علمائے سیاسیات کا طبعی میلان یہ ہے کہ وہ تاریخ کو صرف اس نظر سے دیکھتے ہیں کہ وہ ان کے علم کے لئے موادِ خام کا کام دیتی ہے اور علیٰ ہذا مورخوں کا میلان طبعی یہ ہے کہ وہ علم السیاست کو تاریخ کی ایک نکلی ہوئی شاخ بلکہ کہنا چاہیئے کہ اس کا دُرد سمجھتے ہیں۔ حق یہ ہے کہ یہ دونوں علوم بالطبع ایک دوسرے کے معین اور ایک دوسرے کے محتاج ہیں۔ یہ یقینی ہے کہ تاریخ کے بغیر علم السیاست کا وجود ناممکن ہے اور اسی طرح تاریخ میں بلا ارادہ ہی سہی لیکن علم السیاست اگر شامل نہ ہو تو اس کی تمام اصلی وقعت ہی زائل ہو جاتی ہے۔ تاریخ کے واقعات علم السیاست کی بنیاد کا ایک جزو ہیں۔ بیشک تاریخ کے کل واقعات کی یہ حالت نہیں ہے بلکہ اس کا تعلق صرف انھیں واقعات سے ہے جو تنظیمات کے مطالعہ میں کچھ اہمیت رکھتے ہیں۔ یہ بھی مرعی رہے کہ علم السیاست کی بنیاد تمام تر تاریخ ہی پر نہیں ہے کیونکہ خلقیات و نفسیات سے بھی کام لینا پڑتا ہے۔ پس بطرز اہل منطق یہ کہا جا سکتا ہے کہ تاریخ کا کچھ حصہ سیاسیات میں شامل ہے اور ان کے دائرے ایک دوسرے کے اندر داخل ہیں۔ یہیں سے یہ بات پیدا ہوئی کہ

علم السیاست کی تقسیم ذیلی میں بعض مصنفین ایک عنوان "تاریخی علم السیاست" کا قائم کر دیتے ہیں جس سے مقصود سیاسی تنظیمات کی تاریخ سے ہوتا ہے[1]۔ علم کی ان دو متحد الاصل شاخوں کے متعلق پروفیسر سیلی نے بہت ہی خوب کہا ہے کہ "علم السیاست تاریخ کا ثمر اور تاریخ علم السیاست کی اصل ہے[2]"۔ حال کے ایک امریکی مصنف[3] نے ان دونوں علموں کے تعلق باہمی کو اور بھی زیادہ دلچسپ پیرائے میں یوں بیان کیا ہے کہ تاریخ علم السیاست کا بعد ثالث یعنے عمق ہے۔ لیکن علم کی ان دونوں شاخوں کے گہرے تعلقات باہمی پر خیال کرتے وقت ان کے حقیقی اختلاف کو بھی فراموش نکرنا چاہیئے۔ تاریخ کی خالص محاکاتی حیثیت سے علم السیاست کو مطلق کوئی سروکار نہیں ہے۔ محض حوادث و واقعات کو بطور امثلہ جمع کر لینے سے اسے کوئی دلچسپی نہیں ہے اور نہ اسے تاریخ کے فوجی، تجارتی و اقتصادی حالات سے ان حالات کی حیثیت کے اعتبار سے کوئی لگاؤ ہے۔ اس علم کے مطالعہ کرنے والوں کے لیئے یہ واقعات و حالات صرف اسی حد تک اہمیت رکھتے ہیں جہاں تک کہ ان کا اثر منتظم معاشری اقتدار کے ارتقا پر پڑتا ہے اور اس میں بھی صرف اتنا ہی جس سے سلطنت کی نوعیت و کیفیت کی تشریح و توضیح ہوتی ہو۔ اس قسم کے جویائے علم کو اپنے

---

[1] دیکھو "ڈبلیو" ڈبلیو ولوبی کی تصنیف سلطنت کی نوعیت و کیفیت (The Nature of the State) باب اول۔

[2] جے آر سیلی "تقریب علم السیاست" (Introduction to political science.) عبارت ذیل کو بھی بالمقابل دیکھنا چاہیئے۔
منجملہ متعدد علوم کے علم السیاست بھی ایک علم ہے جسے تاریخ کے بہتے ہوئے دھارے نے ریگ دریا میں سونے کے ریزے کے مانند تہ نشین کر دیا ہے۔ لارڈ ایکٹن (مطالعہ تاریخ۔ The study of History)

[3] ڈبلیو، ڈبلیو ولوبی (مطالعہ تاریخ The Study of History.)

مطالعے کے لیئے مواد فراہم کرنے کے واسطے تاریخ کی طرف رجوع کرنا لازمی ہے مگر اسے ہمیشہ التقاط اور انتخاب کی روش پر چلنا چاہیئے تاکہ وہ انھیں واقعات کو اخذ کرے جو اس کے لیئے خاص اہمیت رکھتے ہوں۔ چنانچہ ایک مثال امریکہ کی پیوریٹن نوآبادیوں کی ہے۔ ان نوآبادیوں کی تاریخ علم السیاست کے مطالعہ کرنے والے کے لیئے اس اعتبار سے نہایت ہی دلچسپ ہے کہ ان سے جمہوری اصول پر خود مختارانہ حکومت کے نشو و نما اور سیاسی اجتماع کے اتحاد باہمی کے اصول کا ترقی کن استعمال، سلطنت کے ارتقا کی کیفیتیں، کلیسا اور سلطنت کا تعلق بالکل آئینہ ہو جاتا ہے۔ لیکن ان نوآبادیوں کی اقتصادی زندگی کی اہمیت دوسرے درجے پر ہے اور علم البسیاست کو اس سے بالواسطہ تعلق ہو سکتا ہے۔ اس دور کے مذہبی اختلافات، تاریخ کے افسانہ وار حالات مثلاً آبادکاروں اور وحشیوں کی حیرت انگیز معرکہ آرائیاں نئے حالات کے لحاظ سے عادات و اطوار، زبان، اور لباس کا تغیر، سیاسیات کے مسائل کے لیئے اور بھی بعید از کار ہیں، علیٰ ہذا مورخ کی جولانگاہ کے لیئے بھی بین و قطعی حدود مقرر ہیں۔ ڈاکٹر جارج یلینک نے اپنے ان الفاظ سے فضائے تاریخ کی بہت صحیح حدبندی کر دی ہے، کہ ”تاریخ ہمارے سامنے صرف واقعات ہی کو پیش نہیں کرتی بلکہ واقعات کے تعلقات باہمی کے اسباب و علل کو بھی بیان کرتی ہے، لیکن دیگر علوم نظری میں اور اس میں امتیاز یہ ہے کہ وہ ہمیشہ اسباب و علل کی جزوی اور مادی ہیئت کو لیتی ہے اور ان کے مجرد ہئیات کلیہ و موثر قوانین عامہ سے بحث نہیں کرتی ہے۔

مورخ اگر ایسا کرے تو وہ اپنی حد سے نکل کر فلسفۂ تاریخ یا عمرانیات کے عالم کا فرض انجام دینے لگتا ہے۔ یہ صحیح ہے کہ کوئی مورخ اس امر کو گوارا نہیں کرے گا کہ تاریخ کی اس اعلیٰ و افضل حیثیت سے کلیتہً دست بردار ہو جائے مگر کوئی علم بھی ایسا نہیں ہے جسے طلبہ کے سامنے اس طرح پیش کیا جا سکے کہ وہ فی حدِ ذاتہ ہر طرح کامل ہو اور کسی نوع سے غیر کا محتاج نہو۔[1]

---

[1]) Recht des Modernen Staales.) حقوق الدول الحاضرہ جلد اول باب اول۔

علم السیاست کو اقتصادیات سے بھی گہرا تعلق ہے۔ موخرالذکر کا مقصد یہ ہے کہ "حصول دولت کے متعلق انسان کی جدوجہد کی تحقیق کرے"[1]۔ اس کا موضوع بحث یہ ہوتا ہے کہ مادی اور نفسی حالات کے زیر اثر دولت کی پیداوار اور اس کی تقسیم کیونکر ہوتی ہے اور چونکہ مادی دولت کی پیداوار اور اس کی تقسیم بہت بڑی حد تک موجود الوقت حکومت کی نوعیت اور اقتصادی زندگی کی تنظیمی بنیاد پر مبنی ہوتی ہے اس لیئے علم السیاست کو اقتصادیات کے مطالعہ سے گہرا تعلق پیدا ہو جاتا ہے۔ چنانچہ عام طور پر یہ سمجھا جاتا ہے کہ انگلستان کے قدیم علمائے اقتصادیات نے جو طریقہ قائم کیا تھا وہ نتیجہ اس امر کا تھا کہ وہاں ابتدا سے شخصی ملک کا اصول مسلم تھا نظام معاشرت کے تحت میں ہر شخص ہر طرح معاہدہ کرنے کے لیئے آزاد تھا اور سوسائٹی کے مختلف طبقات کی نقل و حرکت میں غیر اقتصادی قوتوں کی طرف سے کوئی روک ٹوک نہیں ہوتی تھی۔ دوسری طرف یہ کہنا بھی صحیح ہے کہ سیاسی ادارات پر اقتصادی حالات کا بہت بڑا اثر پڑتا ہے۔ کسی خاص زمانے اور مقام پر حکومت کی جو صورت ہوتی ہے اور اس کی قوت عمل جس جانب مائل ہوتی اور وہ جس حد تک کام کرتی ہے اس کا انحصار ایک بڑی حد تک قوم متعلقہ کی اقتصادی زندگی پر ہوتا ہے۔ چنانچہ ہر شخص بالطبع یہ خیال کرے گا کہ ایک خانہ بدوش گلہ بان قوم کے سیاسی ادارات اس گروہ سے بالکل مختلف ہوں گے جو ایک جگہ رہ کر محدود زراعت سے اپنی معاش حاصل کرتا ہو اور پھر ان دونوں کی حالت اس کاروباری آبادی کی حکومت سے بالکل مختلف ہو گی جو بڑے بڑے شہروں میں جہاں صنعت و حرفت کا مرکز ہو مجتمع ہو کر رہتی ہو۔ پس مختصراً یہ کہنا چاہیئے کہ سلطنت کی

---

[1] اقتصادیات انسان کی معمولی کاروباری زندگی کے مطالعہ کا نام ہے۔ وہ انفرادی و معاشرتی افعال کے اس حصے کی تحقیق و تفتیش کرتی ہے جسے بہبود خلائق کے حصول اور اس کے سامان مادی کے استعمال سے بہت ہی گہرا اور قریبی تعلق ہوتا ہے" مارشل۔ (اصول اقتصادیات Principles of Economics.)۔

حالت اپنے اقتصادی ماحول کے تابع ہوتی ہے[1]، لیکن اقتصادیات و سیاسیات کا تعلق صرف انھیں اصولی بنیادوں تک ختم نہیں ہو جاتا بلکہ بہت سے خاص خاص تحقیقی مباحث ایسے ہیں جو ایک حد تک دونوں سے تعلق رکھتے ہیں۔ اجاروں کا عام قوم کے زیر اثر آجانا، ریلوں کے انتظام کا حکومت کے تحت میں دے دیا جانا، اور فوائد عامہ کی اشیا پر مجلس بلدیہ کی ملکیت قائم ہو جانا، یہ مسائل اقتصادی و سیاسی دونوں پہلو لیئے ہوئے ہیں۔ ایک اقتصادی کی نظر میں یہ مسئلہ اقتصادی منفعت و مساوی تقسیم سے تعلق رکھتا ہے اور علم السیاست کے مطالعہ کرنے والے کے خیال میں یہ انتظامی نظم و نسق کا سوال ہے[2]۔

دیگر شعبہ ہائے علوم کے ساتھ سیاسیات کو جو تعلق ہے اس کا صرف مختصر ذکر کر دینا کافی ہے۔ دستوری قانون کے لیئے بہترین صورت یہ ہے کہ اسے سیاسیات کی ایک شاخ قرار دیا جائے یا زیادہ سے زیادہ یہ کہا جائے کہ ایک بڑی حد تک دونوں کا حیطۂ عمل ایک ہی ہے، کیونکہ دستوری قانون کسی خاص سلطنت کے کسی خاص وقت کی تنظیم کا تجزیہ کر دینے کا نام ہے۔ اس امر میں رائیں مختلف ہوں گی کہ آیا بین الاقوامی قانون[3] کو (جو سلطنتوں کے تعلقات باہمی سے بحث کرتا ہے) علم السیاست میں شامل کر لینا مناسب ہے یا اسے علم السیاست کے ہمپایہ علم قرار دینا چاہیئے، لیکن بہر نوع یہ کہا جا سکتا

---

[1] یہاں جو خیال پیش کیا گیا ہے وہ اس نظریۂ تاریخی کی بنیاد ہے جسے "مادی نظریۂ تاریخ" کہتے ہیں۔ اس کے لیئے باب سوم دیکھنا چاہیئے۔

[2] "سیاسیات" و "اقتصادیات" کے تعلقات فی نفسہ کیا کم مبہم تھے کہ امریکہ کی مختلف یونیورسٹیوں کے متبائن رواج نے انھیں اور پیچیدہ بنا دیا ہے۔ ہارورڈ میں "اقتصادیات" کا شعبہ "تاریخ و سیاسیات" کے تحت میں داخل ہے۔ ایل میں "اقتصادیات" و "سیاسیات" دونوں علوم عمرانی کے تحت میں رکھے گئے ہیں۔ شکاگو میں "اقتصادیات" و "سیاسیات" علیحدہ علیحدہ شعبے قرار دیئے گئے ہیں۔

[3] یلنیک قانون بین الاقوامی کو اصول قانون کی ایک شاخ قرار دیتا ہے مگر اصول قانون خود علم السیاست کا ایک جزو ہے۔

ہے کہ جس حد تک بین الاقوامی تعلقات قطعیت حاصل کرتے جاتے اور صحیح معنی میں قانون بنتے جاتے ہیں (جس کا نافذ کرنا کسی مسلّمہ آمر کی قدرت میں ہو) اس حد تک وہ سیاسیات ہی کے حیطۂ اثر میں شامل ہوتے جاتے ہیں۔ سب سے آخر میں سیاسیات و عمرانیات کی حیثیت باہمی کا ذکر کرنا ہے۔ اس موقع پر اول الذکر کو اس نظر سے دیکھنا چاہیئے کہ وہ ثانی الذکر کے زیادہ وسیع میدان عمل میں داخل ہے۔ "عمرانیات" میں نہ صرف ملل منظمہ سے بلکہ ان ملّتوں سے بھی بحث کی جاتی ہے جن میں معاشری اقتدار کا عنصر ابھی بہت کمزور طور پر ممیز ہونا شروع ہوا ہو۔ عمرانیات نہ صرف ایک انسان کے دوسرے تمام انسانوں کے ساتھ قانونی و تہدیدی تعلقات پر بحث کرتی ہے بلکہ وہ رسم و رواج، عادات و اطوار، مذہبی و اقتصادی زندگی کے ارتقاء و منزلت کو بھی زیر بحث لاتی ہے[۱]۔ سب سے زیادہ اہم و قابل لحاظ امر یہ ہے کہ

---

[۱] علم السیاست کے حدود کو عام معاشری علوم سے ممیز کرنے کے لئے جو بے شمار تجویزیں پیش کی گئی ہیں ان میں سے سب سے زیادہ قابل اطمینان تجویز وہ ہے جو اس امتیاز کی بنا سیاسی ارادہ و ادراک کی موجودگی پر قرار دیتی ہے۔ اگر ہم اس لفظ کے معنوی مفہوم کے زیادہ درپے نہوں تو بے خطر یہ کہا جا سکتا ہے کہ عام قاعدہ یہ ہے کہ قدیم زمانے کی قوموں میں سیاسی ارادہ و ادراک نہیں تھا اور ترقی یافتہ قوموں میں اس قسم کا ارادہ و ادراک موجود ہے۔ اس سے فائدہ یہ ہے کہ قدیمی تنظیمات کو کلیۃً عمرانیات کے ہاتھ میں چھوڑ دیا جائے اور انھیں ادارات اور انھیں نظریات کو صحیح معنوں میں سیاسی سمجھا جائے، جو اس قسم کے ارادہ و ادراک سے وابستہ ہوں۔ ڈبلیو۔ اے ڈننگ تاریخ نظریات سیاسیہ ازمنۂ قدیم و ازمنۂ وسطیٰ (History of Political Theories Ancient and Medivial) دیباچہ صفحہ ۱۲ لیکن اس کے ساتھ بیان ذیل کا بھی مقابلہ کرنا چاہیئے۔

"انسانی نظم معاشرت کا آغاز صحیح طور پر اس وقت سے ہوتا ہے جبکہ معاشری احساس و روایات اس حد تک ترقی کر گئے ہوں کہ معاشری تعلقات کا وجود محض طبیعی واقعات کے سلسلۂ خیالات کی طرح غیر ارادی طور پر نہ قائم ہو بلکہ اشخاص متعلقہ کے خیال، احساس اور

عمرانیات نہ صرف انھیں معاشری جدوجہد سے بحث کرتی ہے جو ارادۃً پیدا ہوتی ہیں بلکہ وہ غیر ارادی نتائج سے بھی بحث کرتی ہے۔ اس لیئے غالباً یہ امر غور طلب رہ جاتا ہے کہ کیوں نہ اس قسم کے علم کو ایک علم کہنے کے بجائے اسے مختلف اقسام علوم کا مجموعہ کہیں اور یہ قرار دیں کہ انسان کے معاشری ماحول کی نسبت خاص خاص امور کے مطالعہ سے جو عام درک وواقفیت حاصل ہوتی ہے یہ نام ایک حد تک ان پر حاوی ہے۔ حقیقت یہ ہے کہ جو لوگ اس علم کی نشر واشاعت کررہے ہیں ان میں اکثر اس کے عرض وطول کو وسعت دینے میں اس کے عمق کو کھو بیٹھے ہیں۔ بہر حال اگر کوئی شخص علم "نظم معاشرت" کو اس طرح سے قبول کرے جس طرح وہ پیش کیا جاتا ہے تو یہ خیال کرنا بجا ہے کہ علم السیاست ایک جزو کی حیثیت سے اس میں داخل ہے۔ اس بنیاد پر علم السیاست کی ایک باقاعدہ تعریف قائم کی جاتی ہے جس کا بہترین اظہار پال ژانے کے ان الفاظ میں ہوا ہے کہ "علم السیاست علم معاشرت کی وہ شاخ ہے جو سلطنت کے اساس اور حکومت کے اصول سے بحث کرتی ہے"۔ اس کے ساتھ ساتھ بلنچلی کی وہ تعریف بھی دیکھنا چاہیئے جو سلطنت کی معنوی نوعیت کے مطالعہ پر خاص توجہ دلاتی ہے۔ اس کے الفاظ یہ ہیں کہ علم السیاست وہ علم ہے جس کا تعلق سلطنت سے ہے اور جس کی سعی یہ ہے کہ سلطنت کے حالات، اس کی حقیقی نوعیت، اس کے مختلف اشکال وآثار اور اس کے نشو ونما کو کماحقہ سمجھ کر ان کی تشریح وتوضیح کی جائے[1]۔

بقیہ حاشیہ صفحہ گذشتہ:- مقصد میں ان کا وجود ارادۃً بھی پایا جاتا ہو۔

گڈنگز نظریۂ عمرانیات .... **Theory of Socialogy (Annals of the America Academy of Political and Social Sciences)**

[1] آسانیٔ مقابلہ کے خیال سے علوم متعلقہ کی تعریفات بھی ذیل میں درج کردی جاتی ہیں۔

(۱) عمرانیات - عمرانیات کی تعریف اگر علم آثار معاشری کے الفاظ سے کیجائے، تو اس میں (اقتصادیات، سیاسیات، تاریخ وغیرہ) تمام معاشری علوم شامل ہوجاتے ہیں، مگر اس عام مفہوم میں یہ لفظ کسی خاص علم کا نام نہیں رہ جاتا بلکہ وہ ایک مجموعۂ علوم کا نام ہوجاتا ہے جس میں

(۳) سلطنت کے معنی اور اس کے اوصاف ذاتی ۔ پس علم السیاست کا موضوع لہ سلطنت ہے یا جیسا کہ اکثر مختصراً کہا جاتا ہے وہ "سلطنت کا اصول ہے"[1]۔ سابقہ مباحث میں لفظ سلطنت سے کافی موانست حاصل ہو چکی ہے مگر ہنوز اس کی توضیح نہیں کی گئی ہے۔ پس اب یہ ضروری ہے کہ اس لفظ سے

بقیہ حاشیہ صفحہ گذشتہ:۔ بہت سے علوم داخل ہوں۔ علم کی حیثیت سے عمرانیات کے زیادہ قطعی حدود اس وقت واضح ہوتے ہیں جب ہم یہ تسلیم کریں کہ ہر وہ علم جو آثار معاشری سے بحث کرتا ہے نظم معاشرت کی نوعیت و کیفیت سے متعلقہ نظریات میں سے کسی نہ کسی نظریہ پر ضرور محتوی ہوتا ہے اے۔ فیر بینکس تقریب عمرانیات (Introduction to Socialogy) میرا دل اس طرف راغب ہے کہ عمرانیات کی تعریف یہ کروں کہ وہ نوع انسانی کے اجتماع کا علم ہے یعنی انسان جس حد تک متحد اور مجتمع ہیں وہ اُن کی اس حیثیت سے بحث کرتا ہے جے۔ ڈبلیو اسٹکنبرگ تقریب مطالعۂ عمرانیات Introduction to the Study of Socialogy عمرانیات پر لکھنے والے سب کے سب عمرانیات کے ایک علم ہونے کے دعوے پر بحث کرتے ہیں لیکن اس کی باقاعدہ تعریف بہت کم کرتے ہیں۔ دیکھو ہربرٹ اسپنسر کی تصنیف مطالعۂ عمرانیات Study of Socialogy باب دوم ڈی گریف، تقریب عمرانیات (Introduction 'ala Socialogie) حصہ اول باب اول۔ اسمال و ونسنٹ تقریب مطالعۂ نظم معاشرت Introduction to the Study of Society کتاب اول وغیرہ۔

(۲) اصول قانون۔ اصول قانون نوع انسانی کے ان تعلقات کا باضابطہ (صوری) علم ہے جن کی نسبت بالعموم یہ تسلیم کیا جاتا ہے کہ وہ قانونی نتائج رکھتے ہیں۔۔۔ عارضی طور پر اس کی تعریف یہ کی جا سکتی ہے کہ وہ مثبت قانون کا باضابطہ علم ہے۔ ٹی۔ ڈی ہالینڈ مبادی اصول قانون Elements of Jurisprudence

[1] مثلاً میک کنی کی تصنیف سلطنت و فرد واحد The State and the Individual تمہید

جو قطعی مفہوم مراد لینا ہے، زیادہ وضاحت کے ساتھ اس کی تقریبی علمی تحلیل کردی جائے۔ عام طور پر یہ لفظ جس جس مفہوم میں استعمال ہوتا ہے انھیں بامعانِ نظر دیکھنے سے ظاہر ہو جاتا ہے کہ اس کے استعمال میں بہت وسعت کام میں لائی گئی ہے۔ مثلاً جب ہم عالم عیسوی کی مختلف سلطنتوں کا ذکر کرتے ہیں یا یہ کہتے ہیں کہ فرانس، جرمنی وغیرہ یورپ کی سربرآوردہ سلطنتیں ہیں تو یہ لفظ کم وبیش ملک یا بین الاقوامی طاقت وغیرہ سے مطابقت رکھتا ہے۔ بخلاف اس کے جب ہم "مذہب وسلطنت" کے تعلقات کا ذکر کرتے ہیں تو یہاں بین الاقوامی طاقت کی طرف کوئی اشارہ نہیں ہوتا بلکہ اس میں جو خیال مضمر ہوتا ہے اس میں اجتماع یا نظم کا خیال حاوی ہوتا ہے۔ اس کے علاوہ اس قسم کے استعمال بھی پائے جاتے ہیں جیسے "سلطنت وافراد" (جو علم السیاست کی ایک مشہور عام کتاب کا نام ہے جس کا ذکر اس سے پہلے ہو چکا ہے) یا ہربرٹ اسپنسر کی کتابوں میں ایک کتاب کا نام "انسان بمقابلۂ سلطنت" ہے۔ صاف ظاہر ہے کہ ان موقعوں پر اس لفظ کا مفہوم یہ ہے کہ انفرادی حیثیت کا تقابل قوم کی مجموعی ہیئت سے کیا جائے۔ ماسوا اس کے اس قسم کے فقرے بھی مستعمل ہیں جیسے "سلطنت کی طرف سے غربا کی اعانت" "ریلوں پر سلطنت کی نگرانی"۔ اس قسم کے فقروں میں خیال غالب قوم کی مجموعی ہیئت نہیں ہے، بلکہ اس کا وہ مخصوص آلۂ کار یا منتظم جماعت عاملہ ہے جن کے وسیلے سے جماعت اپنا کام کرتی ہے۔

اس لفظ کے مختلف استعمال میں جو مختلف عنصر پائے جاتے ہیں ان سے ہم ایک صحیح تصور قائم کر سکتے ہیں کہ علم السیاست کی اصطلاحی زبان میں سلطنت کے کیا معنی ہیں۔ سلطنت کے اجزائے ترکیبی میں جو امور داخل سمجھے گئے ہیں وہ حسب ذیل ہیں:-

(۱) اراضی۔
(۲) آبادی۔
(۳) اتحادِ عمل۔

(۴) نظم و نسق۔[1]

اب ہم مختصراً ان میں سے ہر ایک کی جانچ کرتے ہیں۔ ایک معین اراضی کے بغیر سلطنت وجود میں آ ہی نہیں سکتی۔ دور و دراز منتشر ہونے اور کسی خاص مملکت پر قابض و دخیل نہ ہونے کے باعث، قوم یہود کی کوئی سلطنت نہیں قرار پا سکتی۔ پروفیسر ہالینڈ نے اپنی کتاب مبادئ اصول قانون (**Elements of Jurisprudence.**) میں سلطنت کی نسبت لکھا ہے کہ "وہ انسانوں کا ایک وسیع اجتماع ہے جو بالعموم کسی مملکت پر قابض ہوتا ہے" مگر مناسب یہی معلوم ہوتا ہے کہ قبضۂ اراضی کے خیال کو لازمی قرار دیا جائے۔ علیٰ ہذا آبادی کا لزوم بھی ایسا ہی ضروری ہے۔ اس کہنے کی کوئی ضرورت نہیں کہ زمین کا کوئی غیر آباد حصہ بجائے خود سلطنت نہیں ہو سکتا۔ تیسری شرط اتحاد عمل ہے۔ اس سے مقصود یہ ہے کہ مملکت زیر بحث اور اس کی آبادی کو کسی وسیع تر سیاسی محیط کا جزو نہ ہونا چاہیئے، نہ اس مملکت میں کوئی ایسا جزو شامل ہونا چاہیئے جو جغرافی حیثیت سے تو اس کا جزو ہو مگر سیاسی حیثیت سے اس سے الگ ہو۔ جزیرۂ ہیٹی جغرافی حیثیت سے ایک ہے مگر اس کے ہیٹی اور سانٹو ڈومنگو کی جمہوریتوں میں علیحدہ علیحدہ تقسیم ہونے کی وجہ سے اس میں وہ اتحاد عمل نہیں پایا جاتا جس کی ایک سلطنت بننے کے لئے ضرورت ہے۔ اسی طرح اتحاد امریکی کی جدا جدا ریاستیں اصطلاحی معنی میں سلطنت نہیں ہیں کیونکہ ان میں سے ہر ایک اس مجموعۂ سیاسی کا جزو ہے جسے "ریاست ہائے متحدہ" کہتے ہیں۔ "ریاست ہائے متحدہ" بحیثیت مجموعی ایک "سلطنت" ہے مگر ریاست ساچوسٹس "سلطنت" نہیں ہے۔

سب سے آخری شرط یعنی نظم و نسق، ایک ایسی شرط ہے جس پر بہت ہوشیاری کے ساتھ غور کرنا چاہیئے۔ اگر یہ فرض بھی کر لیا جائے کہ تمام دنیا سے الگ ایک

---

[1] بلنچلی نے یہ شرائط اسی طرح بیان کیے ہیں۔ وہ "فرمانروائی" کا اضافہ بھی مناسب سمجھتا ہے لیکن یہ ایسی شرط ہے جو دو آخر الذکر شرطوں کے جمع ہونے سے از خود بطور نتیجے کے پیدا ہو جاتی ہے۔ اس کی ماہیت کے متعلق آیندہ ایک باب (حصۂ اول باب چہارم) میں بحث کی گئی ہے۔

اراضی اور ایک آبادی موجود ہے اور اس طرح ایک معنی سے ان کی ایک اجتماعی حالت بھی ہے تاہم اس سے سلطنت نہیں بنتی۔ مثلاً ذہن میں یہ تصور قائم کرلیا جائے کہ "انسانوں کا ایک وسیع اجتماع" کسی غیر آباد جزیرے پر بھیجا گیا ہے جس کا کوئی مالک نہیں ہے اور نہ وہ کسی موجود الوقت حکومت کے زیر اثر ہے۔ پس اس طرح زمین، آبادی اور اجتماع موجود ہے لیکن چونکہ باشندوں میں ابھی تک کسی قسم کا ارتباط یا تعلق باہمی نہیں پیدا ہوا ہے اس لئے انھیں سلطنت کی حیثیت نہیں حاصل ہو سکتی لیکن اب فرض کیا جائے کہ یہ لوگ کسی منضبط حکومت کے تحت میں رہنے کے عادی ہوں اور اب باخود وہ اس امر پر اتفاق کرلیں کہ وہ ایک منتظم جماعت کی صورت اختیار کرکے اپنی تمام جماعت کی نگرانی اپنے میں سے چند آدمیوں کے سپرد کردیں تو اب ان کی حیثیت سلطنت کی ہو جائے گی۔ اب اس سے ایک بالکل ہی مختلف صورت معاملات کا تصور قائم کیا جائے یعنے بفرض ان باشندوں میں سے چند اشخاص اپنے زور بازو یا اپنی عیاری و مکاری سے باقی تمام لوگوں کو اس حد تک مغلوب کرلیں کہ ان میں آپس میں تحکم و اطاعت کا رابطہ پیدا ہو جائے تو اس صورت میں بھی سلطنت قائم ہو جائے گی، کیونکہ سلطنت کی بنا کے لئے جس قسم کے نظم و نسق کی حاجت ہے اس کے لئے یہ ضرور نہیں کہ وہ نظم و نسق باہمی رضامندی یا مساویانہ حیثیت سے قائم ہوا ہو بلکہ ضرورت صرف اتنی ہے کہ مسلمہ طور پر کسی غالب شخص کی اطاعت کی جاتی ہو یعنے کوئی جابر طاقت استقلال کے ساتھ موجود ہو۔ مطلق العنان شخصی حکومت یا خود سرانہ حکومت کوئی سی صورت بھی ہو یہ شرائط اس سے بالکل اسی طرح پورے ہو جاتے ہیں جیسے اس حکومت سے پورے ہوتے جس کا اقتدار اعلیٰ عام رضامندی و امتزاج پر منحصر ہو۔

پس سلطنت کی ماہیت تو وہی ہے جو اوپر بیان ہوئی رہگئی اس کی باقاعدہ تعریف، اس کے لئے ہم اقتباسات ذیل پیش کرسکتے ہیں۔

(۱) "سلطنت ایک قوم ہے جو ایک معین مملکت کے اندر پابندی قانون کی ضرورت سے ایک منظم حالت میں قائم ہو" (وڈرو ولسن[1])

---

[1] ڈبلیو ولسن "سلطنت" (The State)

(۲) ''وہ جماعت یا ملت جو اپنے دائمی قانون کے بموجب اپنے کارکنوں کے توسط سے کسی مملکت کے معینہ حدود کے اندر عدل و انصاف کا نفاذ کرتی ہو وہ سلطنت ہے'' (''ووڈرو ولزن)[1] ایک اس سے زیادہ قبل و دل تعریف (جس کی پوری وضاحت اقتدار اعلیٰ کی بحث میں عیاں ہوگی) پروفیسر ہالینڈ[2] نے پیش کی ہے وہ کہتے ہیں کہ ''سلطنت انسانوں کا ایک وسیع اجتماع ہے جو بالعموم کسی معین مملکت میں سکونت پذیر ہوتا ہے جس میں کثرت یا کسی متعین طبقے کی مرضی اس کثرت یا اس طبقے کی قوت کی وجہ سے ان تمام لوگوں کے اوپر نافذ و موثر ہو جاتی ہے خواہ کوئی تعداد ان میں سے اس کے مخالف ہو۔''

(۴) سلطنت، نظم معاشرت، حکومت اور قوم کے درمیان فرق و تمیز

لفظ سلطنت کی طرف جو معنی منسوب کیے جاتے ہیں وہ اس وقت اور بھی زیادہ قطعی ہو جاتے ہیں جب اسے نظم معاشرت، حکومت اور قوم سے ممیز کر دیا جائے۔ ''نظم معاشرت'' کے لفظ میں قبضۂ ارضی کا کوئی مفہوم نہیں پایا جاتا۔ اس کا تعلق صرف انسان سے ہے، اس کے ماحول سے اسے کوئی واسطہ نہیں ہے لیکن انسان کے متعلق بحث کرنے میں اس کا احاطۂ اثر سلطنت کی بہ نسبت بہت زیادہ وسیع ہے۔ وہ تمام انسانی جماعتوں پر عائد ہوتا ہے، خواہ وہ منظم ہوں یا غیر منظم۔ وہ نہ صرف ان سیاسی تعلقات کی طرف اشارہ کرتا ہے جن سے انسان ایک دوسرے کے ساتھ وابستہ ہوتے ہیں بلکہ وہ انسان کے جملہ تعلقات اور اس کے مجموعی اعمال و افعال پر حاوی ہوتا ہے۔ نظم معاشرت کے مطالعہ میں انسان کا مذہب، اس کے خانگی تنظیمات، اس کے حرفتی کاروبار، تعلیمات، جرائم، وغیرہ امور داخل ہیں۔ دوسری طرف ''حکومت'' کا لفظ سلطنت کے لفظ سے بھی زیادہ تنگ معنی رکھتا ہے۔ وہ شخص یا اشخاص کے اس مجموعے سے غرض رکھتا ہے جنھیں سلطنت کے نظم و نسق کے بموجب فی الوقت سیاسی

---

[1] ووڈرو ولزن ''علم السیاست'' (Political Science.)

[2] ٹی۔ ای ہالینڈ ''مبادیِ اصولِ قانون'' (Elements of Jurisprudence.)

اقتدار کا عمل میں لانا تفویض ہوتا ہے (جدید قوموں میں ان اشخاص کی تعداد بہت زیادہ ہوتی ہے) بعض وقت یہ لفظ خود ان اشخاص ہی کے لئے استعمال ہوتا ہے اور بعض وقت اس سے مجرداً ذی اقتدار جماعت کی نوعیت و ترکیب کا ظاہر کرنا مقصود ہوتا ہے۔ ملت کے متمدن افراد سلطنت کے جزو ہیں مگر حکومت کے جزو نہیں ہیں۔ علاوہ ازیں اس لفظ کا کوئی تعلق مملکت سے بھی نہیں ہے۔ آگے چل کے جب ہم[1] اقتدار اعلیٰ کے متعلق بحث کریں گے اس وقت یہ فرق اور زیادہ واضح ہو جائے گا۔

ثانیاً یہ ملحوظ رکھنا چاہیئے کہ قوم و سلطنت دو جداگانہ مفہوم ہیں۔ لفظ "قوم" کے استعمال میں اگرچہ اکثر اہمال کیا جاتا ہے مگر صحیح یہ ہے کہ اس لفظ کی نسبت یہ سمجھنا چاہیئے کہ اس میں نسل یا صنف کا مفہوم شامل ہے۔ اس سے افراد کے ایسے مجموعے سے مراد لی جاتی ہے جیسے جرمانی، فرانسیسی یا ہنگروی وغیرہ ہیں جو اشتراک نسل و اشتراک زبان کی وجہ سے باہم متحد ہو گئے ہوں، مگر آج کل کی مہذب دنیا جس طرح سلطنتوں میں منقسم ہے وہ کسی جہت سے بھی اس تقسیم سے مطابقت نہیں رکھتی۔ آسٹریا ہنگری سنہ ۱۹۱۴ء سے پہلے ایک سلطنت تھی مگر اس کے باشندوں میں متعدد و مختلف قومیں داخل تھیں۔ مہذب دنیا کی سیاسی تقسیم بے تکلف نسلی تقسیموں کی قطع برید کر رہی ہے، اگرچہ کبھی کبھی سیاسی تقسیم، نسلی تقسیم سے کم و بیش منطبق بھی ہو جاتی ہے جیسی کہ زمانۂ حال کے فرانس کی حالت ہے، مگر سیاسی انتظام اور قومیت کے ساتھ اس کے تعلقات ہمیشہ بدلتے رہتے ہیں۔ پرانے زمانے میں اور قدیم یونان و اطالیہ کی شہری سلطنتوں میں سلطنت کی ہیئت ترکیبی میں بادشاہ کا ہونا ایک

---

[1] پروفیسر برجس نے اپنی کتاب **Political Science and Constitutional Law** "علم السیاست و قانونِ دستوری" میں اس فرق کے لئے ایک دوسری بنا اختیار کی ہے "سلطنت" اور "حکومت" دونوں کو اقتدار معاشرتی کے اعضا کا رکن بتایا گیا ہے اور مملکت یا آبادی کو خارج از بحث رکھا گیا ہے۔ مطلب یہ ہوا کہ "حکومت" نظم و نسق کا معمولی آلۂ کار ہے اور "سلطنت" وہ اعلیٰ جماعت ہے جسے علی الاطلاق اختیار قانونی حاصل ہے۔

عنصر لازمی سمجھا جاتا تھا۔ قدیم ایتھنز و اسپارٹا میں غیر نسل کے لوگ ملت سیاسیہ کے رکن نہیں سمجھے جاتے تھے۔ یہی وجہ تھی کہ قدیم یونان میں یہ سیاسی خیال قائم تھا۔ کہ سلطنت کو ایک ایسے مختصر رقبے میں محدود رہنا چاہیئے جس پر ایک ہی نسل کے لوگ قابض ہوں۔ اہل روما کی فاتحانہ و جاذبانہ کارروائیوں نے شہری سلطنت اور اتحاد قومیت کے قدیمی خیال کو ایک عالمگیر سلطنت اور ایک ہمہ گیر فرمانروائی کے خیال سے بدل دیا تھا۔ وہاں قومیت کا احساس باقی نہیں رہا شہنشاہ کاراکالا کے شہریت عام کے قانون کی رو سے (۲۱۲ء میں) مفتوح صوبوں کے غیر ملکی باشندوں کو اس عالمگیر شہنشاہی کے باشندوں کا عام حق حاصل ہو گیا تھا۔ بعد کے باب سے معلوم ہو گا کہ اگرچہ برائے نام مقدس رومانی شہنشاہی میں اس قسم کے خیال کا عام وجود برابر تھا مگر یورپی نظم سلطنت کی بنیاد کے طور پر یہ خیال مدتوں قائم رہا، لیکن عملی طور پر دوسرے سیاسی خیالات نے اس کی جگہ لے لی تھی۔ جاگیرانہ طریق اپنے ساتھ ایک محدود رقبہ میں اقتدار شاہی اور خاندانی قومیت کا خیال لے کر آیا تھا۔ اگر یہ کہنا نامناسب نہ ہو تو کہا جا سکتا ہے کہ سلطنت اس خیال کے مرادف ہو گئی تھی کہ ایک رقبۂ معینہ پر ایک خاص خاندان اور اس کے ورثا نسلاً بعد نسلٍ قابض رہیں اور رعایا کی قومیت سے مطلق کوئی سروکار باقی نہ رہے۔ وراثت، تفویض اور شاہی ازدواج کے ذریعے سے مختلف و مغائر ملتوں کو ملا کر سلطنتیں بن جاتی تھیں۔ ہنری دوم کا آنژو اور اکوئی ٹین وغیرہ پر اقتدار اعلیٰ حاصل کرنا، اڈورڈ سوم کا تاج فرانس کا دعویٰ کرنا اور چارلس پنجم کا برگنڈی، اسپین، بعض حصص اطالیہ اور آسٹریا کے متعدد علاقوں پر بذریعۂ وراثت قابض ہو کر شہنشاہی قائم کر لینا یہ سب اسی کی مثالیں تھیں۔ خوش قسمتی سے اس سیاسی اختلاط و امتزاج نے ایک وسیع حد تک زبان کا امتزاج بھی پیدا کر دیا جیسا کہ موجودہ فرانس کے اتحاد و اتفاق میں پیش آیا۔

یہ انیسویں صدی میں ہوا کہ قومیت کا دعوے اساس سلطنت کے نظم و نسق پر حاوی ہو کے قوت کے ساتھ ظہور پذیر ہوا اور امریکی و فرانسیسی

انقلاب کے ہیجان کا نتیجہ یہ ہوا کہ یورپ کے بیشتر حصص میں بہت زور کے ساتھ قومیت کی تحریک پھیل گئی۔ اسی کا اثر تھا کہ اطالیۂ جدیدہ نے ۱۸۱۵ء و ۱۸۷۱ء کے مابین قومی سلطنت کی صورت اختیار کرلی۔ جرمنی نے ۱۸۷۱ء میں ایک قطعی قومی ہیئت حاصل کرلی اور جدید شہنشاہی جرمنی کی صورت میں ظہور پذیر ہوئی۔ لیکن اس کے حدود ان رقبات سے مطابقت نہیں رکھتے تھے جن کے اندر جرمانی قوم آباد ہے۔ ۱۹۱۹ء میں یورپ کے سیاسی نقشہ کی جدید ترتیب میں نسلی و قومی دعاوی کا تسلیم کیا جانا اس سے ظاہر ہے کہ چیکوسلوواکیا، یوگوسلافیہ اور پولینڈ کی آزاد سلطنتیں قائم کرلی گئیں۔

پس زمانۂ حال کی سلطنتوں کے لئے اگرچہ عملاً قومیت کی شرط لازمی نہیں ہے مگر سلطنت کی ہیئت ترکیبی میں بحالت موجودہ اسے بہت بڑی اہمیت حاصل ہوگئی ہے۔

۵۔ سلطنت و عقیدۂ مشترک

دنیا کی تاریخ کے مختلف دوران میں ہمیں اس خیال کا برابر پتہ چلتا رہا ہے کہ بقائے سلطنت کے لئے یہ لازمی ہے کہ تمام باشندے ایک عقیدے کے ہوں۔ زمانۂ قدیم میں یہودیوں کی مذہبی حکومت میں یہی عنصر غالب تھا۔ یورپ میں دور اصلاح کے بعد پروٹسٹنٹ اور کیتھولک دونوں قسم کی بادشاہیوں میں الحاد و زندقہ سلطنت کے خلاف ایک جرم سمجھا جاتا تھا اور اس حیثیت سے اس کے لئے سزا ہوتی تھی۔ امریکہ کی (مساچوسٹس اور نیوہیون کی) پیورٹنی نوآبادی میں صرف انھیں لوگوں کو سیاسی حقوق حاصل تھے جو پیورٹنی عقیدہ رکھتے ہوں۔ مذہبی رواداری کے خیال کی ترقی کے ساتھ ساتھ سلطنت کے متعلق بھی اس قسم کا خیال رفع ہوگیا ہے۔ اہل ملک کے ملکی اقتدار اور ملکی ارتباط کو مذہب سے کوئی واسطہ نہیں رہا ہے، تاہم بہت سے ملکوں میں قائم شدہ کلیساؤں کو سرکاری اعانت ملتی ہے اور یہ گویا قدیم نقطۂ نظر کی ایک تاریخی یادگار ہے۔

۶ - اتم و اکمل سلطنت

اوپر کے تمام مباحث میں ہم نے سلطنت کے متعلق اسی حیثیت سے گفتگو کی ہے جس حیثیت سے وہ فی الواقع قائم ہیں اور اس نقطۂ نظر سے ان پر غور نہیں کیا ہے کہ ایک اتم و اکمل سلطنت کی ہیئت و صورت کیا ہونا چاہیئے۔ یہ امتیاز و تفریق جرمنی کے مصنفوں[1] نے سلطنت کے مفہوم اور اس کی مثال کے درمیان پیدا کیا ہے۔ سلطنت کا "مفہوم" یہ ہے کہ کسی خاص تاریخی زمانے کے اندر جیسی سلطنتیں نفس الامر میں موجود ہوں ان میں جو قدر مشترک پایا جاتا ہو ان کا ایک "تصور" ذہن میں قائم کر لیا جائے، برخلاف ازیں سلطنت کی مثال (فرد کامل) یہ ہے کہ ایک اتم و اکمل سلطنت کا خیال قائم کیا جائے اور نفس الامر میں جو سلطنتیں قائم ہیں انھیں اس نظر سے دیکھا جائے کہ وہ کہاں تک اس منتہائے تصور کے قریب پہنچ سکی ہیں۔ یہ تصور مختلف زمانوں میں بدلتا رہا ہے۔ یونانیوں کا منتہائے خیال یہ تھا کہ ایک شہری سلطنت اپنی مکمل ہیئت میں اس خیال کو پورا کرتی ہے خود ہمارے زمانے میں ایک قومی سلطنت کامل سیاسی نظم و نسق کی جامع سمجھی جاتی ہے، لیکن ایک وسیع تر منتہائے خیال یہ پیدا ہو سکتا ہے کہ ساری دنیا کی ایک عالمگیر سلطنت قائم ہو جائے۔ اس قسم کی عالمگیر سیاسی سلطنت کا تصور اہل یورپ کے دماغوں کو مدتوں پریشان کرتا رہا ہے۔ اس خیال کا عکس ایک نہ ایک صورت میں برابر نظر آتا رہا ہے۔ اولاً روما کے شہنشاہوں کو اس کا دعوی تھا زوال روما کے بعد قسطنطنیہ کے مشرقی شہنشاہ کم و بیش اس کے مدعی رہے۔ چارلس اعظم نے جب (سنہ ۸۰۰ء میں) از سر نو شہنشاہی کو زندہ کیا تو وہ بھی اس خیال سے خالی نہ تھا اور اس وقت سے "مقدس رومن شہنشاہ" کے بے معنی دعوی اقتدار میں یہ خیال برابر دائر و سائر رہا یہاں تک کہ نپولین نے (سنہ ۱۸۰۶ء میں) اس

---

[1] دیکھو بلنچلی کا نظریۂ سلطنت کتاب اوّل باب اوّل۔

فرضی اعزاز کا خاتمہ کر دیا۔ اب یہی خیال ہمارے دماغوں میں بھی چکر لگا رہا ہے کہ آیندہ کے سیاسی نظم کا مطمح نظر یہی ہونا چاہیئے، جس قسم کے بین الاقوامی تعلقات کی ترقی سے اس غایت کا حاصل ہونا ممکن ہے اس کی بحث کسی آیندہ باب میں ہوگی۔

قابل مطالعہ کتابیں

سر فریڈرک پولاک، تاریخ علم السیاست (History of the Science of Politics)
(اڈیشن نظرثانی شدہ، سنہ ۱۹۱۶ء

جے۔ کے بلنچلی۔ نظریۂ سلطنت (ترجمہ طبع ششم ۱۸۸۵ء۔
(The Theory of the state)
دیباچہ، باب اوّل دوم وسوم اور کتاب اوّل باب اوّل

اسناد مزید

حقوق الدول الحاضرہ جی۔ یلی نک (Was Kechtcles Modernen
جلد اول سنہ ۱۹۰۰ء۔

ڈبلیو۔ ڈبلیو دلوبی۔ ماہیت سلطنت (The Nature of the state)
سنہ ۱۸۹۶ء

سر جے۔ آر سیلی۔ تقریب علم السیاست سنہ ۱۸۹۶ء (Introduction to Politiceal
(Science)

ٹی۔ ای ہالینڈ۔ مبادی یا اصول قانون سنہ ۱۸۸۸ء (Elements of Jurisprudence)

ڈبلیو۔ اس۔ میک کنی سلطنت و افراد (The state and the Individue)
سنہ ۱۸۹۶ء

سر فریڈرک پولاک (کتاب اول اصول قانون (A First Book of Jurisprudence)

سنہ ۱۸۹۶

بی۔ بوسنکٹ فلسفیانہ نظریۂ سلطنت (Philosophical Theory of the state) سنہ ۱۸۹۹

ڈبلیو ولسن سلطنت۔ (The State) سنہ ۱۹۰۰

ڈی وولزی علم السیاست (Political science) جلد اول سنہ ۱۸۷۸

جے۔ ڈبلیو گارنر، تقریب علم السیاست (introduction to Political science) (سنہ ۱۹۱۰)

جے ایچ۔ روز، قومیت بحیثیت عنصر تاریخ جدیدہ (Nationality as a Factor in modern History) (سنہ ۱۹۱۶)

ایل ڈومینین۔ حدود لسان وقومیت در یورپ (Frontiers of Language and nationality in Europe) سنہ ۱۹۱۷۔

باب دوم

مبداء سلطنت نظریات مغالطہ آمیز

۱۔ نظریۂ معاہدۂ معاشری (۲) ہابس، لاک اور روسو نے اس نظریے سے کس طرح کام لیا۔ (۳) اس نظریے کی تنقید۔ (۴) نظریۂ مبداء ربانی (۵) نظریۂ جبر و قوت۔

۱۔ نظریۂ معاہدۂ معاشری علم السیاست کے حدود و مناسب کی ابتدائی تحقیقات کے بعد جس مبحث پر سب سے اول توجہ کرنے کی ضرورت محسوس ہوتی ہے وہ سلطنت کے مبداء و آغاز کی تحقیق ہے۔ بالطبع یہ سوالات پیدا ہوتے ہیں کہ کیوں ایسا ہوا کہ انسان جہاں کہیں بھی ہے وہ ایک نہ ایک طرح کے تحکمانہ اقتدار کے تحت میں ہے؟ اور حکومت و قانون کا منبع و ماخذ کیا ہے؟ حکومت کی نشو و ابتدا پر غور کرنا محض ایک دل خوش کن تاریخانہ کام نہیں ہے بلکہ اس کا نہایت گہرا تعلق اس اہم سوال سے ہے کہ حکومت کا قیام ہی فی نفسہ کیوں بجا و درست سمجھا جائے بالفاظ دیگر یہ کہ سلطنت کو بقا و دوام کا کیا حق حاصل ہے؟ پس اس بحث میں تاریخی و اخلاقی دونوں قسم کی تحقیقات سے ہمیں سابقہ پڑتا ہے یعنی ایک طرف ان واقعات کا سراغ لگانا ہے کہ در اصل ہیئات سیاسیہ کی ابتدا کیونکر ہوئی اور دوسری طرف یہ بحث کرنا ہے کہ حکومت کے قیام و بقا کے بجا و بیجا ہونے کے مسئلے پر ان واقعات کا کیا اثر پڑتا ہے۔

اکثر ایسا ہوتا ہے کہ کسی مغالطہ آمیز مفروضہ کی تحقیق کر کے اسے مسترد کر دینے سے حقیقت کا راستہ ملجاتا ہے۔ سلطنت کے مبداء و آغاز کے متعلق جو غلط نظریات پیش کیئے گئے ہیں ان میں سے بعض نظریات کو اس موقع پر زیر بحث لانے سے ہمیں صحیح نظریے تک پہنچنے میں مدد ملے گی۔ جن

مختلف آرائ پر ہم مختصر نظر ڈالنا چاہتے ہیں انھوں نے موجود الوقت سیاسی تنظیمات کے بنانے میں اتنا گہرا اثر ڈالا ہے کہ ازمنۂ موجودہ کی حکومتوں کی نشوونما اور ان کی ساخت و ترکیب کے کماحقہ سمجھنے کے لیئے ان نظریات کا اچھی طرح ذہن نشین کرلینا بسا ضروری ہے۔ پس مبحث زیر نظر کا مقصد صرف یہ نہیں ہے کہ سوفسطائیوں کی طرح غلط مفروضات کا ضعف ثابت کردیا جائے بلکہ ازمنۂ گزشتہ کی بحث نظریات کے غلط حصے کو مسترد کردینے سے ہمیں یہ فائدہ ہوگا کہ اس کے بعد جو کچھ بچ رہے گا اس کی بنا پر آیندہ کے لیئے زیادہ صحیح نتائج قائم کیئے جاسکیں گے۔

سلطنت کے ابتداء و آغاز کے متعلق جس قدر مختلف خیالات قائم کیئے گئے ہیں ان میں تاریخی اہمیت کے اعتبار سے سب سے زیادہ "تقدم نظریۂ معاہدۂ معاشری" کو حاصل ہے۔ جس وقت سے سیاسی تفکر وجود میں آیا ہے اسی وقت سے یہ نظریہ بھی انسانی خیالات کی تاریخ میں نہایت جلی حرفوں سے لکھا ہوا چلا آرہا ہے اور اثر کے اعتبار سے تو یہ سیاسی خوض و نظر پہ بھی فوق لے گیا ہے۔ لیکن سر دست اس نظریے کی ابتدا اور اس کی نشوونما کی بحث کو چھوڑ کر ہم اولاً معاہدۂ معاشری کے اصول کے عام مفہوم کی اجمالی طور سے جانچ کرتے ہیں۔ اس نظریے کا ادعا یہ ہے کہ وہ حکومت کی ابتدا اور اس کے استحقاق کی تشریح و توضیح کے لئے کافی ہے۔ اس مقصد کے لئے اس کی بنیاد اس مسلمہ اصول پر ہے کہ بنی نوع انسان کی تاریخ دو عہدوں میں تقسیم کی جاسکتی ہے۔ ان میں پہلا عہد تنظیم حکومت کے قائم ہونے سے قبل کا اور دوسرا اس کے بعد کا ہے۔ عہد اول میں انسان اپنی حالت طبعی میں پایا جاتا ہے یعنے کسی انسان کے نافذ کردہ قانون کے تابع نہیں ہے بلکہ صرف ایسے قواعد کا پابند ہے جن کی نسبت اس نے ازخود یہ سمجھ لیا ہے کہ یہ قواعد فطرت کے معین کیئے ہوئے ہیں۔ قواعد کے اس مجموعے کو بلکہ ان قواعد کے غیر تحریری ہونے کی وجہ سے خود اس جذب و احساس کو جس کی طرف یہ

قانون منسوب سمجھے جاتے ہیں، "قانون فطرت" یا "فطری قانون" کہنا زیادہ مناسب ہے۔ فطری نظم معاشرت کی اس ابتدائی حالت کو انسان جلد سے جلد چھوڑ دینے پر مجبور ہے۔ اس کی وجہ خواہ یہ ہو کہ یہ حالت فی نفسہ اس قدر نازک ہے کہ اس کا برقرار رکھنا ممکن نہیں ہے یا یہ کہ مرور دہور اور انسانی تطاول و تعدی سے یہ حالت اس قدر تکلیف دہ ہو جاتی ہے کہ اس کا تحمل ناممکن ہو جاتا ہے۔ یہ امر خود اس نظریئے کے قائم کرنے والوں کے درمیان معرض بحث میں ہے۔ بہر نوع دونوں صورتوں میں انسان کا میلان یہ ہوتا ہے کہ وہ اپنے دوسرے ہمجنسوں کے ساتھ ایک اتحاد قائم کر لے جس میں "فطری" انفرادیت کی علیحدگی کو ترک کر کے سب ایک ملکی نظم معاشرت یا ایک سیاسی جماعت میں منسلک ہو جائیں۔ اب ہر ایک کا تعلق اپنے دوسرے بنی نوع کے ساتھ بہت کچھ بدل جاتا ہے۔ جب ہر شخص کل مجموعے کے متفقہ تحکم و اقتدار کے تابع ہوتا ہے تو ہر ایک کا تحفظ بھی سب کا مفاد مشترک ہو جاتا ہے۔ اس جماعت سیاسیہ (یا سلطنت) کے تمام ارکان کے حفظ و امن کی طمانیت کے لئے ایک مجموعۂ قانون سب کی جانب سے متفقاً نافذ ہوتا ہے تاکہ کوئی شخص کسی دوسرے کے خلاف دست درازی نہ کر سکے۔ پس اس طرح اگرچہ ہر شخص اس فطرتی آزادی سے محروم ہو جاتا ہے جو سابق کی حالت طبعی میں اسے حاصل تھی لیکن اس کے عوض میں اسے وہ حفظ و امن حاصل ہو جاتا ہے جس کا وہ فطرتاً مستحق ہے اور جس کی ذمہ داری اب اس کے تمام شرکا کے باہمی معاہدے پر ہو جاتی ہے۔ انسانی قانون، فطری قانون کی جگہ لے لیتا ہے اور ہر فرد واحد معاشری فرائض کے مطیع ہونے سے ہر طرح کے معاشری حقوق حاصل کر لیتا ہے۔ یہ عمل یا کم از کم اس کا ماحصل بظاہر زیادہ تر یہ معلوم ہوتا ہے کہ وہ ایک طرح کا معاہدہ یا معاملہ ہے جسے ہر فرد واحد اپنی غرض کے لئے اختیار کرتا ہے اور ذمہ داریوں کے عوض میں حقوق حاصل کر لیتا ہے۔ اب یہ سوال پیدا ہوتا ہے کہ آیا یہ معاملہ ہر ایک سیاسی نظام معاشرت کے لئے واقعی کسی خاص وقت اور خاص مقام میں واقع ہوا یا بتدریج معاشری عمل سے نتیجہ

یا مآل کے طور پر حاصل ہو گیا اس بحث پر کبھی صاف روشنی نہیں پڑی اور ہمیشہ اس کی کیفیت بین بین رہی۔ اس لیئے ہم کوئی جامع اصول اس بارے میں نہیں قرار دے سکتے کہ آیا جن لوگوں نے معاہدۂ معاشری کے اس خیال کی تائید پر زور دیا ہے، انھوں نے اسے ایک تاریخی واقعہ سمجھا ہے یا محض معاشری تعلقات کی حالت سے ایک توجیہ پیدا کر لی ہے۔

پس معاہدۂ معاشری کے اصول کی عام کیفیت وہ ہے جو اوپر بیان ہوئی۔ اب اگر خود اس اصول کے نشو و نما اور اس کی تاریخ پر ایک سرسری نظر ڈالی جائے تو اس سے بحث کی حقیقت اور زیادہ دلنشیں طور پر واضح ہو جائے گی۔ اس نظریئے کی ابتدا یونانیوں کے فلسفے میں پائی جاتی ہے اور اس کا تعلق بالتخصیص اس زمانہ کے تخیل و تعقل سے ہے جب یونان کی شہری سلطنت زوال پذیر ہو رہی تھی (یونان میں بھی شہری سلطنت وہ مرتب و منتظم ہیئت سیاسیہ تھی جس نے ایتھنز و اسپارٹا کو بلند ترین منزلت پر پہنچا دیا تھا)۔ افلاطون و ارسطو کی تحریروں میں اس کی پسندیدگی کا اظہار شاید ہی کہیں کہیں ہوا ہے۔ ان دونوں کے ذہن میں ایک اتم و اکمل شہری سلطنت کا خیال غالب تھا اور اس کی اہمیت کو وہ اہل ملک کی انفرادی ضرورت سے بالاتر و مقدم سمجھتے تھے۔ بلکہ اصل یہ ہے (کہ ان کے خیال کے موافق) فرداً فرداً اہل ملک کا وجود محض سلطنت کی ذات سے قائم و وابستہ تھا۔ اپنے ہم جنسوں کے ساتھ معاشری تعلق رکھنا انسانی فطرت کا ایک جزو لازمی سمجھا جاتا تھا۔ ارسطو کا مشہور مقولہ ہے کہ "انسان ایک سیاسی حیوان ہے"۔ پس جبکہ نظم معاشرت کو تقدم حاصل تھا اور افراد کا وجود صرف اس نظم معاشرت ہی کے توسط سے ممکن تھا اس صورت میں عام قوم کے ساتھ افراد کا معاہدۂ حقوق و فرائض افلاطون و ارسطو کے نظام تعلم میں ایک بیگانۂ محض خیال تھا۔

لیکن چوتھی صدی اور اس کے بعد کے اہل یونان جن سیاسی حالات میں گھرے ہوئے تھے وہ سابقہ حالات سے بالکل ہی مختلف تھے۔ مقدونی

اور رومانی فتوحات کے شہری سلطنتوں کو زیر کر لینے کا اثر یہ ہوا کہ فلاسفۂ یونان نے سیاسیات میں خیالی رائیں قائم کرنا ترک کر دیا اور یہ سمجھنے لگے کہ افراد کی سیاسی حیثیت محض ایک امر اتفاقی ہے، جو اُس کی ہستی کو عارض ہو گیا ہے۔ چنانچہ پیروان ابیقورس کی تحریروں میں یہ خیال پایا جاتا ہے کہ ملکی یا غیر ملکی حکومت جو قوانین و فرائض کسی شخص پر عائد کرتی ہے ان کی حیثیت یہ ہوتی ہے کہ خود وہ شخص ان قوانین کو اپنے نفع کے خیال سے قبول کرتا ہے اور اس طرح وہ موجود الوقت حکومت سے گویا ایک طرح کا معاہدہ یا مفاہمت کرتا ہے۔ اسی بنیاد پر معاہدۂ معاشری کے نظریئے کی عمارت بلند ہوئی ہے۔ رومانی قوانین نے تنظیمات کے نشو و نما میں جو کارہائے نمایاں کیے ان میں ایک خاص کام یہ بھی تھا کہ انھوں نے اس خیال کو بہت واضح و صاف کر دیا تھا کہ معاہدہ سے کیا ذمہ داری عائد ہوتی ہے پس اس قسم کے نظام قانون سے اس نظریئے کو مکمل صورت میں لانے کا ایک مزید مواد ہاتھ آ گیا[۱] لیکن جب مذہب عیسوی کا شیوع ہوا تو اس کی ابتدائی تعلیمات میں یہ عقیدہ بھی داخل تھا کہ دنیاوی نظم معاشرت نتیجہ ہے انسانی گناہ کا اور اس لیئے ہر عیسائی کا یہ فرض ہے کہ وہ نفس کشی کے لیئے دنیاوی حکومتوں کی اطاعت کرے۔ یہ عقیدہ اول اول معاہدۂ معاشری کے مفروضہ مساوات معاملت کے مخالف معلوم ہوتا تھا مگر جب ازمنۂ وسطیٰ کی ہنگامہ آرائیوں میں شہنشاہ و پوپ کے درمیان رقابت کے دعووں نے سیاسی بحث و جدال کا دروازہ کھول دیا، اس وقت معاہدۂ معاشری کے اصول اور نظم معاشرت کی نوعیت کے متعلق قدیم عیسائیوں کے خیالات میں ایک طرح کی بین بین صورت پیدا ہو گئی۔ پوپ کے جانبداروں کا دعویٰ یہ تھا کہ تمام بادشاہ و حکمراں (اور اس لیئے شہنشاہ بھی) حسب مرضی خدائے تعالیٰ اپنے مناصب عالیہ پر قوم کے ساتھ معاہدہ کرنے کی وجہ سے قائم ہیں۔ یہ معاہدہ

---

[۱] ڈی، گ، جی: ڈارون اور ہیگل ۱۸۹۳ء۔

اس قسم کا ہے جیسا کہ اکابر بنی اسرائیل نے حضرت داودؑ سے کیا تھا[1]۔ یہ خیال جب زمانۂ قدیم کے یونانی فلسفہ سے مل گیا تو اس سے معاہدۂ معاشری کی ایک خاص صورت پیدا ہو گئی جس کا مفہوم یہ تھا کہ ایک طرف ایک شخص واحد اور دوسری طرف تمام قوم کے درمیان ایک طرح کا معاہدہ قائم ہو گیا ہے۔ اس عمومی اصول کی اس مخصوص صورت کو اکثر معاہدۂ حکومت[2] کے نام سے تعبیر کیا جاتا ہے۔

(۲) ہابس، لاک، اور روسو نے اس نظریئے سے کس طرح کام لیا۔

اس نظریۂ معاہدہ کو سب سے زیادہ اہمیت اس وقت حاصل ہوئی، جب سترھویں اور اٹھارھویں صدیوں میں مذہبی و سیاسی ہیجان کی وجہ سے یورپ کی سیاسی تنظیمات نئے سانچوں میں ڈھلنے لگیں۔ انگلستان میں ہابس و لاک اور فرانس میں ژاں ژاک روسو اس کے خاص حامی ہو گئے۔ ان میں سے ہر ایک نے اس مسئلہ کو جس طرح بیان کیا ان پر نظر ڈالنے سے اس کی مکمل صورت اچھی طرح واضح ہو جائے گی۔ ٹامس ہابس نے جو کسی وقت میں چارلس دوم کا اتالیق رہ چکا تھا اور اپنے اخلاقی و سیاسی فلسفہ کی تصانیف کی وجہ سے سترھویں صدی کے مصنفوں میں نہایت ممتاز تھا اپنی کتاب لیویاتھن (Leuiathan) سنہ ۱۶۵۱ء میں نہایت خوبی سے اس نظریۂ معاہدہ کو واضح کیا ہے۔ اس کے نظریئے کی بنا انسان کی حقیقی فطرت کے اندازہ کرنے پر ہے۔ ہابس کے خیال کے مطابق انسان ایک بالکل ہی خود غرض اور مطلب پرست حیوان ہے۔ اگر اس کے افعال و حرکات کا تجزیہ کیا جائے تو صاف عیاں ہو جاتا ہے۔ اصلی محرک اُن کا صرف یہ ہے کہ وہ اپنے شہوات اور خواہشوں کو پورا کرے جس صفت کو ایثار کہتے ہیں اس کی بھی جب جانچ کی جاتی ہے تو یہی معلوم ہوتا ہے کہ ”انسان قوت کو دوست رکھتا ہے

---

[1] ۲ شموئیل آیت ۲۔

[2] و، و، وِلوبی: مملکت کی حقیقت سنہ ۱۸۹۶ء باب ۴۔

اور جو مسرت ایثار کے عمل میں لانے سے حاصل ہوتی ہے" وہی اس کا باعث ہے۔ رحم صرف یہ ہے کہ " دوسروں کی مصیبتوں کو دیکھ کر اس خیال سے رنج ہوتا ہے کہ ایسی ہی مصیبت خود ہم پر نہ پڑ جائے۔ پس انسان کی فطرت تو یہ ہے کہ وہ کسی نہج سے بھی میل جول رکھنے والا نہیں ہے بلکہ حقیقت یہ ہے کہ اسے اپنے ہمجنسوں کی صحبت سے سوائے رنج کے کچھ حاصل نہیں ہوتا" کیونکہ سب کے سب اسی کے مانند حریص و خود غرض ہوتے ہیں۔ لامحالہ فطری حالت ایک جنگ و جدال کی حالت ہے، یعنے ہر شخص اور سب سے برسر خصومت رہتا ہے اس حالت میں " ہر وقت کا خوف اور اچانک موت کا خطرہ لگا رہتا ہے"۔ اور انسان کی زندگی تنہائی غربت، خباثت و وحشت میں بسر ہوتی ہے اور زندگی بھی کم ہو جاتی ہے"۔ اس حالت میں انسان کو ضرورتاً اس امر پر مجبور ہونا پڑتا ہے کہ مشترک تحکم و اقتدار کے تحت میں اپنے بنی نوع سے متفق ہو جائے یعنے سب کا کسی نہ کسی کے تحت اقتدار میں آ جانا اس سے بہتر معلوم ہوتا ہے کہ فطری حالت میں باہمی جنگ و جدال قائم رہے خواہ یہ اقتدار کیسا ہی مطلق العنان و جبارانہ کیوں نہ ہو۔ انسان آپس میں اس قسم کا جو معاہدہ کرتا ہے اس میں سب کے سب کسی ایک ذی اقتدار کی اطاعت پر اتفاق کرتے ہیں اور ہابس اس ذی اقتدار شخص کو بادشاہ یا مطلق العنان حکمراں قرار دیتا ہے۔ بادشاہ یا حکمراں کو بھی اگرچہ اس معاہدہ سے نفع پہنچتا ہے مگر وہ اس معاہدہ کا کوئی فریق نہیں ہوتا۔ اوپر جس معاہدۂ حکومت" کا اشارہ کیا گیا ہے اس میں اور اس معاہدہ میں فرق یہ ہے کہ چونکہ اس معاہدہ میں بادشاہ فریق نہیں ہوتا اس لیئے وہ اسے شکست بھی نہیں کر سکتا۔ یہ معاہدہ تمام قوم پر ایک دائمی معاشری پابندی کی طرح عائد ہو جاتا ہے اور اس کا فسخ کرنا ممکن نہیں ہوتا۔ اس طرح ہابس نے اس نظریئے سے شخصی حمایت کا کام لیا ہے۔ یہ معلوم ہوتا ہے کہ یہ فلسفی اپنے عالمانہ انداز میں شاہان اسٹوارٹ کی شخصی حکومت کو مستحق اور جائز قرار دے رہا ہے۔

ہابس کے مشہور ہمعصر جان لاک نے اس نظریئے کو جس طرح

پیش کیا ہے اس کی صورت بالکل ہی مختلف ہے وہ حالت فطری کو ایک دائمی جنگ کی حالت نہیں سمجھتا۔ البتہ وہ اسے آسائش و اطمینان کے خلاف سمجھتا ہے۔ اس کی رائے میں سب سے مقدم ضرورت یہ ہے کہ ایک مستقل معین و معلوم قانون بن جائے، کیونکہ انسان نے اپنی خود غرضی اور قانون فطرت کے نہ سمجھنے کیوجہ سے قانون فطرت کو مبہم اور دشوار بنا دیا ہے۔ علیٰ ہذا قانون فطرت میں کوئی معین و مشخص اور غیر جانب دار انصاف کنندہ بھی نہیں ہوتا اور نہ کوئی ایسی قوت ہوتی جو اس قانون کے توڑنے والوں کو سزا دے سکتی۔ ان وجوہ سے لوگ اس طرف مائل ہوتے ہیں کہ حالت فطرت کی "آزادی" کو خیرباد کہکر ملکی نظم معاشرت کے قیود کے تابع ہو جائیں، لیکن اس معاہدے میں جس بادشاہ کی اطاعت پر وہ اتفاق کرتے ہیں وہ خود بھی اس کا فریق ہوتا ہے، لاک نے اس معاہدے کو جس صورت میں پیش کیا ہے وہ معاہدۂ حکومت سے کلیتہً مطابق نہیں ہے کیونکہ وہ نہ صرف بادشاہ کے اقتدار اعلیٰ کو قائم کرتا ہے بلکہ قوم کے جملہ افراد کو تعاہد کی رو سے ایک جماعت سیاسیہ میں متحد کر دیتا ہے[1]۔ دوسری طرف ہابس کے نظرئیے میں اور اس میں فرق یہ ہے کہ اس میں بادشاہ بھی ایک فریق ہوتا ہے اور وہ اپنے منصب پر اسی وقت تک قائم رہ سکتا ہے جب تک وہ معاہدے کی شرائط کا پابند ہو۔ بادشاہ اگر ان شرائط کو توڑ دے تو معاہدہ فسخ ہو جاتا ہے۔ اس صورت میں اس نظرئیے سے محدود بادشاہی کے نظام کی بنیاد قائم ہوتی ہے اور لاک گویا ۱۶۸۸ء کے انگریزی انقلاب کو جائز ثابت کرتا ہے۔ ہنگامی پارلیمنٹ نے شاہ جیمز دوم کے خلاف جو باضابطہ الزام قائم کیا تھا کہ اس نے اس قدیمی معاہدے کو پلٹ دینے کی کوشش کی جو بادشاہ و رعایا

---

[1] پروفیسر رچی آنجہانی نے یہ دعویٰ کیا ہے کہ لاک و روسو کے بیانات کے باہم مقابلہ کرنے کا جو عام طریقہ ہو گیا ہے وہ غلطی میں ڈالنے والا ہے۔ لاک کے معاہدۂ معاشری کا لب لباب نظم معاشرت کا تشخص ہے نہ کہ کسی بادشاہ کا تقرر۔ رسالہ "پولیٹیکل سائنس کوارٹرلی" ۱۸۹۱ء کا مضمون موسومہ "نظریۂ معاہدۂ معاشری" دیکھنا چاہیئے۔

کے درمیان میں قائم تھا اسی کی بنا پر لاک نے اس کے بعد اپنی تصنیف "رسالۂ حکومت" (مولفہ سنہ ۱۶۹۰ء) میں انقلاب کی حمایت کی۔

Jean Jack

اٹھارھویں صدی کے بہت بڑے فرانسیسی مصنف ژاں ژاک روسو کا نقطۂ خیال بہت سختی کے ساتھ ان دونوں سے مخالف ہے، روسو کی کتاب "معاہدۂ معاشری" (سنہ ۱۷۶۲ء) کو یہ سمجھنا چاہیئے کہ اٹھارھویں صدی میں اس نظریئے کے متعلق جو خیالات غالب تھے یہ کتاب ان سب کی توضیح ہے۔[1] روسو کے خیال میں حالت فطری کا زمانہ ایک ایسا عہد تھا جس کا لطف و آرام انتہائی حد کو پہنچا ہوا تھا۔ وہ سادہ زندگی بسر کرنے والا وحشی جس کی صحت و توانائی کو ہنوز تمدن و تہذیب کے جانگداز اثرات نے کمزور نہیں کیا تھا، وہ بہت آسانی کے ساتھ خود اپنی تمام ضروریات کو پورا کر لیتا تھا۔ اس مفروضہ فطری حالت سے روسو اس امر کی توقع کرتا ہے کہ متحدہ دنیا تعلیم و اخلاقیات وغیرہ کے متعلق اسی کی طرف رجوع کرے۔ لیکن جب آبادی کی تعداد بڑھ جاتی ہے تو پھر ابتدائی حالت مفید نہیں رہتی۔ انسان کی اس طبعی حالت میں اس کی قوت برداشت کو جن دقتوں کا سامنا کرنا پڑتا ہے وہ دقتیں اس سے بدرجہا زیادہ ہو جاتی ہیں کہ ہر شخص کی انفرادی قوت اس کا تحمل کر سکے۔ پس انسان مجبور ہوتا ہے کہ وہ اس "فطری آزادی" کو ترک کر دے جس میں وہ خیالی طور پر یہ سمجھتا تھا کہ "اسے ہر ایسی شے پر جو اس کے قابو میں آسکے غیر محدود حق حاصل ہے" اور اپنے ہمجنسوں سے اتحاد کر کے طبعی آزادی کے بجائے ملکی آزادی قائم کرے۔ اس ضرورت کے لیئے اسے مجبوراً اتفاق باہمی کی ایک "ایسی صورت اختیار کرنا پڑتی ہے جس میں ہر شریک کار کی ذات و جائداد کی صیانت و حفاظت کل قوم کی پوری قوت و طاقت سے ہو سکے اور جس میں ہر شخص اگرچہ سب سے متحد ہوتا ہے مگر درحقیقت وہ خود اپنی ہی

---

[1] حالت فطری کے متعلق روسو نے اپنے خیالات کا اظہار اپنی کتاب "عدم مساوات" میں کیا ہے۔

اطاعت کرتا اور مثل سابق کے آزاد رہتا ہے "یہ ہے وہ معاہدۂ معاشری جس میں ہر شخص کل قوم کا حلیف ہوتا ہے۔ بادشاہ (یا کسی قسم کا حکمراں گروہ) اس معاملت میں کوئی فریق نہیں ہوتا اور نہ ایک یا متعدد حکمرانوں کے اپنے منصب پر قائم رہنے کی کوئی میعاد اس معاہدے کی شرائط میں داخل ہوتی ہے۔ بادشاہ محض ایک مامور عہدہ دار ہوتا ہے اور اپنے منصب پر صرف اس "مرضی عامہ" کے حکم سے قائم رہتا ہے جو اس معاہدے کے نتیجے کے طور پر "اقتدار اعلیٰ" کی حیثیت سے ظہور پذیر ہوتی ہے۔ اس سے لامحالہ یہ نتیجہ نکلتا ہے کہ مرضی عامہ اگر مناسب سمجھے تو ہر ایک بادشاہ کو معزول کر سکتی ہے۔ پس معاہدۂ معاشری کا ایک ہی نظریہ ہابس کے ہاتھ میں پڑ کر شخصی بادشاہی کی حمایت کا آلہ بن گیا، لاک نے اسے آئینی بادشاہت کے لئے سپر بنایا اور روسو نے اس کو عوام الناس کے اقتدار شاہی کا ہتھیار بنا لیا۔

(۳) اس نظریئے کی تنقید۔ اب ہم اس نظریئے کی توضیح و تشریح کو چھوڑ کر اس کے تنقیدی پہلو کی طرف توجہ کرتے ہیں۔ خود اٹھارھویں صدی میں ڈیوڈ ہیوم کی جانب سے اس پر اعتراض ہو چکا ہے[1]، اور انیسویں صدی میں تو تمام مصنفوں نے اسے ہدف ملامت بنا لیا ہے اور اب تو یہ سمجھنا چاہیئے کہ یہ نظریہ بالکل مسترد ہو چکا ہے۔ جیریمی بنتھم اس کی بابت لکھتا ہے کہ "میں تو اس قدیمی معاہدے کو سلام کرتا اور اس جھنجھنے کو صرف ان لوگوں کے دل خوش کرنے کے لیئے چھوڑ دیتا ہوں جو سمجھتے ہیں کہ انھیں اس کی ضرورت ہے"۔ جے۔ کے بلنچلی جو سوئس نژاد اور جرمانی زبان کے مصنفین علم السیاست میں ایک بہت ہی ممتاز شخص ہے وہ اس نظریئے کو نہ صرف واقعات تاریخی کے خلاف اور غیر معقول بیان کرتا ہے بلکہ "اسے نہایت درجہ خطرناک قرار دیتا ہے کیونکہ اس سے سلطنت اور اس کے جملہ تنظیمات، افراد کی حرص و ہوس کا ماحصل بن جاتے ہیں۔"

---

[1] ہیوم کے فلسفیانہ تصانیف (اڈنبرا ۱۸۵۴ء) جلد سوم مضمون دوازدہم۔

اس معاہدۂ معاشری کے خلاف جو دلائل پیش کیئے گئے ہیں ان میں سب سے زیادہ بدیہی اور سب سے زیادہ لاجواب دلیل یہ ہے کہ تاریخ میں کہیں بھی اس نظریئے کی بنا کا پتہ نہیں چلتا۔ کہیں بھی کوئی اندراجی شہادت اس امر کی نہیں ملتی کہ وحشیوں کا کوئی غول جس میں پہلے سے کسی قسم کا نظم یا سیاسی خیال نہ تھا تعمداً مجتمع ہو کر اس نقص کو دور کرے۔ نہ یہ قیاس قرین عقل معلوم ہوتا کہ سب سے اول جو سلطنت عالم وجود میں آئی ہو وہ کسی ایسی تعمدی کارروائی کا نتیجہ ہو کیونکہ اس سے یہ فرض کرنا لازم آتا ہے کہ اس سلطنت کے بانیوں کے دلوں میں سلطنت کو وجود میں لانے سے پہلے معاشری نظم و نسق کا تصور موجود تھا یعنے قبل اس کے کہ حکومت کے آثار نفس الامر میں پیدا ہوں اُن کو اس کا علم تھا کہ حکومت ہے کیا شے۔ اس کے خلاف یہ دلیل پیش کی گئی ہے کہ تاریخ سے ایسی مثالیں ملتی ہیں جنھیں معاہدۂ معاشری کی بنا کہہ سکتے ہیں۔ البتہ یہ مثالیں ایسے لوگوں میں نہیں ملتیں جو ہنوز حکومت کے مقصد سے بالکل نابلد ہوں بلکہ یہ مثالیں ان گروہوں میں ملتی ہیں جو اس سلطنت سے جدا ہو گئے ہوں جس میں وہ اب تک رہتے آئے تھے اور اب ارادتاً ایک جدید نظام قائم کرنا چاہتے ہوں۔ ان مثالوں میں سب سے زیادہ مشہور مثال جہاز "میفلاور" کے پیورٹینی تارکان وطن کی ہے۔ وہ ہنوز جہاز ہی پر تھے کہ انھوں نے ایک دستاویز مرتب کر کے دستخط کیئے اور اس میں یہ تحریر کیا کہ "ہم مقران خدائے تعالیٰ کے حضور میں اور آپس میں ایک دوسرے کے روبرو باقرار صالح باہم گر یہ عہد کرتے ہیں کہ ہم سب مل کر ایک ملکی جماعت سیاسیہ بن جائیں گے تاکہ ہم اپنی حفاظت اور اپنے انتظام کو بہتر طور سے انجام دے سکیں" پروفیسر رچی[1] لکھتے ہیں کہ "کارلائل کے اس اعتراض کا کہ ژان ژاک روسو معاہدۂ معاشری کی کوئی تاریخ نہیں مقرر کر سکا ایک دلنشین و مسکت جواب یہ ہے کہ یہ تاریخ ۱۱ نومبر سنہ ۱۶۲۰ء تھی" اس دور کی تاریخ امریکا میں اس قسم کی

---

[1] رچی پولیٹیکل سائنس کواٹرلی (سہ ماہی رسالہ علم السیاست) سنہ ۱۸۹۱ء۔

مزید مثالوں کے لیئے پراویڈنس کا معاہدہ سنہ ۱۶۳۶ء اور نیو ہیون کا معاہدۂ آبادکاری سنہ ۱۶۳۸ء موجود ہیں۔ یہ بھی دعوی کیا گیا ہے کہ ممالک متحدہ امریکہ اور اس کی مختلف ریاستوں کے تحریری انظامہائے سلطنت معاشری معاہدات کی تاریخی مثالیں ہیں مگر ان مثالوں سے زیادہ سے زیادہ یہ استدلال کیا جا سکتا ہے کہ جو لوگ پہلے سے ملکی معاشرت کے فرائض وحقوق کے عادی تھے انھوں نے اپنے لیئے ایک خاص قسم کی حکومت قائم کرلی۔ اس سے یہ نتیجہ نہیں نکل سکتا کہ جو لوگ سیاسی تنظیمات سے بالکل ناآشنا تھے انھوں نے کوئی سلطنت قائم کرلی ہو۔ اگر معاہدۂ معاشری کے نظریہ سے صرف یہ مقصود ہے کہ بعض حالتوں میں لوگوں نے اپنے مشترک وعام اتفاق سے خاص قسم کی حکومتیں قائم کرلیں تو پھر اس کا انکار مشکل ہے۔

البتہ یہ ممکن ہے کہ معاہدۂ معاشری کے اصول کی اس حیثیت کو ترک کردیا جائے کہ اس سے کسی تاریخی واقعہ کا اظہار ہوتا ہے اور پھر بھی اس کی اس حیثیت کو قائم رکھا جائے کہ اس سے فرد واحد اور سلطنت کے تعلقات کی مناسب توضیح ہوتی ہے تو پھر اس نظر سے یہ کوئی تاریخی مسئلہ نہیں رہتا بلکہ عقلاً ایک تحلیلی تصور ہو جاتا ہے جس کا منشا یہ ہے کہ سلطنت کا قیام اس وجہ سے بجا ہے کہ اس سے فرد واحد وجماعت سیاسیہ کے درمیان خدمات کا مبادلہ دونوں کی آزادانہ مرضی سے ہوتا ہے۔ فرد واحد اپنی اطاعت کے عوض حفاظت حاصل کرتا ہے۔

انیسویں صدی کے اوائل کے اکثر سیاسی فلسفہ داں اعلی صورت میں اس مسئلۂ معاہدہ کو قائم رکھتے ہیں۔ کانٹ کا نقطۂ خیال بھی یہی ہے۔[1]

---

[1] کانٹ کا رسالہ "مقالات عامہ" وغیرہ **(On the Common Saying)** دیکھنا چاہیئے۔ نوعیت سلطنت کے متعلق کانٹ کے خیال کی بہت اچھی تشریح پروفیسر پاؤلسن نے کی ہے۔ اس کے لیئے پاؤلسن کی کتاب "امینول کانٹ" (نیویارک سنہ ۱۹۰۲ء) صفحات ۳۴۳ — ۳۶۱ دیکھنا چاہیئے۔

وہ کہتا ہے کہ اس معاہدہ کو "یہ نہ سمجھنا چاہیئے کہ وہ ایک تاریخی واقعہ ہے کیونکہ اس اعتبار سے تو اس کا وجود ممکن ہی نہیں ہے لیکن یہ ایک قرین عقل تخیل ہے جس کی عملی حقیقت یہ ہے کہ قانون بنانے والا اپنے قوانین کو اس طرح مرتب کرے کہ وہ ایک معاشری معاہدے کا نتیجہ معلوم ہوں۔ اس حیثیت سے یہ نتیجہ قانون عامہ کے قرین انصاف ہونے کی جانچ کا ایک ذریعہ قرار پاجاتا ہے[1] لیکن معاشری تعلقات کی مثال کامل ہونے کی حیثیت سے بھی اس اصول معاہدہ پر اعتراضات کیئے گئے ہیں بلکہ یہ کہنا چاہیئے کہ مخاصمانہ اعتراضات نے ہجوم کرکے اسے بالکل پست کر دیا ہے۔

دعویٰ یہ کیا گیا ہے کہ سلطنت کے اندر افراد کی شرکت آزادانہ اجتماع سے نہیں ہوئی ہے بلکہ یہ ایک طرح کی ناقابل شکست قید اور ایک اضطراری تعلق ہے۔ ہم میں سے ہر شخص سلطنت کے اندر پیدا ہوتا ہے، "ہم سلطنت کے جزو ہیں، اور سلطنت ہمارا جزو ہے"، سلطنت کوئی باہمی بیمہ کی انجمن نہیں ہے کہ اہل ملک چاہے اس کی شرکت قبول کریں، چاہے اس سے انکار کر دیں۔ یہ بھی نہیں ہے کہ ہمارا معاشری فرائض کا صحیح معیار ایسے مفاد کے اندازے سے ہو جو ہمیں نظام معاشرت سے حاصل ہوتے ہیں۔ ہمارے روزمرہ کے تجربے سے سلطنت کی جو نوعیت و حقیقت ہم پر واضح ہوتی ہے وہ اس محدود خیال کے مغائر ہے جو تعلق معاہدہ کی تنگ خیالی

---

[1] اس مرممہ و معتدل صورت میں اصول معاہدۂ معاشری اجرائے محاصل کے نظریۂ سود مندی کی بنیاد قرار پاجاتا ہے۔ اس اصول کے موافق افراد سے ضروریات عامہ کے مصارف کی شرکت کا مطالبہ اس جہت سے نہیں کیا جاتا کہ ان کی حیثیت کیا ہے بلکہ ان سے یہ چاہا جاتا ہے کہ جس قدر نفع انھیں پہنچتا ہے اسی تناسب سے وہ محصول بھی دیں۔ عملی حیثیت سے ان دونوں اصولوں کے موافق دولتمندوں پر غریبوں کے بہ نسبت زیادہ سخت محصول عائد ہوگا مگر ان دونوں نظریات میں سلطنت کے ساتھ فرد واحد کے تعلقات کے جو بنیادی خیالات مضمر ہیں وہ حقیقتاً ایک دوسرے سے مغائر ہیں۔

"جیسا دین دیا لین" کے مفہوم سے پیدا ہوتا ہے۔ حب الوطنی (فرد واحد کے اپنے ذاتی مفاد کو فوائد ملیہ پر قربان کر دینے) کو ہم سب سے بڑی نیکی سمجھتے ہیں۔ ہم سلطنت سے یہ توقع رکھتے ہیں کہ وہ غریبوں اور بیکسوں کے ساتھ خاص مراعات کرے، ہم سلطنت سے یہ چاہتے ہیں کہ وہ اپنے کاموں میں صرف موجودہ نسل ہی کے مفاد کا نہیں بلکہ آنیوالی نسلوں کے مفاد کا بھی خیال رکھے۔ سلطنت کا حسن و جمال یہ ہے کہ وہ تمام ملت کی مساعی اخلاقیہ کا ایک درخشاں آئینہ ہو۔ یہاں جس خیال کی طرف اشارہ کیا گیا ہے اس کا کامل اظہار اس اصول میں ہوتا ہے جسے "سلطنت کا" "نظریۂ نامیہ" کہتے ہیں اور جس کی تحقیق و تنقید آئندہ باب میں ہوگی۔

(۴) نظریۂ مبداء ربانی

معاہدۂ معاشری کے نظریہ کو جو اہمیت حاصل ہے اس کی وجہ سے ضروری تھا کہ اس بحث پر کسی قدر شرح و بسط کے ساتھ گفتگو کی جائے۔ لیکن دوسرے مغالطہ آمیز اصولوں پر نسبتاً مختصر بحث کی جائے گی۔ ان مغالطہ آمیز اصولوں میں دو اصول خاص ہیں۔ ایک تو سلطنت کے مبداء ربانی کا اصول ہے اور دوسرا اصول تغلب یعنے جبر و قوت کا ہے۔ مبداء ربانی کا نظریہ جو بادشاہوں کے حقوق خداداد کے نام سے زیادہ مشہور ہے اب سیاسی حیثیت سے بالکل متروک سمجھا جاتا ہے۔ اس کا تعلق خاص کر سولھویں اور سترھویں صدیوں سے ہے۔ اس کی ابتدا اس زمانے میں ہوئی جب پوپ و شہنشاہ کے درمیان ازمنۂ وسطی کا مناقشۂ عظیم فرو ہو گیا تھا اور منظم شاہی حکومتوں کی طرف سے عوام کے اقتدار اعلی کے ترقی کن خیال کی مخالفت شروع ہو گئی تھی۔ اس کا اصل الاصول یہ ہے کہ ہر ایک موجود الوقت سلطنت ایک ایسی تنظیم ہے جو مشیت الہی سے قائم ہوئی ہے۔ بموجب اس نظریہ کے حکومت یا یہ کہیئے کہ بادشاہ (کیونکہ اس اصول کا مقصد اصلی شاہی نظام کی حمایت

کرنا تھا) بلا واسطہ خدا کا نائب ہے اور اس کے مقابلہ میں انفرادی حقوق کے کسی فرضی اصول کی کوئی حقیقت نہیں ہے۔ اس میں شک نہیں کہ ایک حد تک عام طور پر یہ تسلیم کیا جاتا ہے کہ تمام انسانی تنظیمات میں خدا کی قدرت غالب ہے مگر حقوق خداداد کا نظریہ اس سے بہت آگے بڑھا ہوا ہے۔ اس کا ادعا یہ ہے کہ خدا نے سیاسی اقتدار کو ایک خاص طریقے اور ایک خاص مداخلت سے تفویض کیا ہے اور اس نے یہ مناسب سمجھا ہے کہ عام ملت کے لئے اجتماعی سیاسی فوقیت کو باطل قرار دے دے۔ اس قسم کی کتابوں میں جیسے کہ سر رابرٹ فلمر کی پیٹری آر کا سنہ ۱۶۸۱ء ہے (جس میں آخری زمانہ کے شاہان اسٹوارٹ کی ذلہ ربائی کی شان سے حمایت کی گئی ہے) اس نظریہ کی انتہائی حد یہ ہے اور ان میں یہ خیال ظاہر کیا گیا ہے کہ تخلیق کائنات کے وقت حضرت آدمؑ کو جو ابوی حق حاصل تھا وہ سلسلہ بہ سلسلہ یورپ کے بادشاہوں اور حکمرانوں کی طرف منتقل ہوتا آیا ہے۔ اس حیثیت سے اب اس زمانے میں اس نظریہ کی تردید کی کوئی ضرورت ہی نہیں معلوم ہوتی لیکن اس اصول کے اکثر ناقدوں نے یہ ظاہر کیا ہے کہ یورپ کی قوموں کے سیاسی خیالات کی تہ میں اس اصول کا بہت گہرا اثر اب بھی باقی رہ گیا ہے۔ یہ خیال کہ شاہی کو خدا کی طرف سے ایک خاص رضا حاصل ہے ابھی تک برطانیۂ عظمیٰ اور براعظم یورپ کے بہت سے لوگوں کے دلوں سے کلیۃً زائل نہیں ہوا ہے۔ وہ اب بھی یہی سمجھتے ہیں کہ "بادشاہ پر ایک طرح کے ربانی امتیازات نازل ہوتے رہتے ہیں[1]"

(۵) نظریۂ جبر و قوت

سلطنت کے آغاز اور اس کے مفہوم کی تشریح کے مغالطہ آمیز اصولوں میں سے آخر میں ہمیں نظریۂ تغلب یعنے (جبر و قوت) کے متعلق بیان کرنا ہے۔

---

[1] اس بحث پر والٹر بیجٹ کی تصنیف "نظام سلطنت انگلشیہ" باب ۳ اور ج، ن، فگس کی "بادشاہوں کے حقوق ربانی" دیکھنا چاہئے

یہاں بھی وہی نظریہ انھیں دونوں حیثیتوں میں ظاہر کیا جاتا ہے یعنے سلطنت کے نشوونما کی تاریخی تاویل اور اس کے وجود و قیام کا عقلی استحقاق ۔ تاریخی طور پر اس کا مفہوم یہ ہے کہ حکومت انسان کے غصب و تعدی کا نتیجہ ہے ۔ سلطنت کا آغاز اس طرح پر ہوا کہ انسان نے انسان کو پکڑ کر غلام بنالیا ۔ کمزور قبیلوں کو فتح کر کے زیر کر لیا گیا اور زیادہ عام فہم طور پر یہ کہنا چاہیئے کہ جسمانی طاقت کی فوقیت نے از خود غلبہ کی خواہش پیدا کر دی اور اسی سے سلطنت قائم ہوئی ۔ قبیلے سے بادشاہت اور بادشاہت سے شہنشاہی کی تدریجی ترقی محض اسی کارروائی کا سلسلہ ہے ۔ یہ خیال کلیسا کے پادری اور ازمنۂ وسطیٰ کے مذہبی عالموں میں زیادہ شائع تھا کیونکہ یہ لوگ دنیاوی بادشاہت کی حیثیت کو اس وجہ سے پست کر کے دکھاتے تھے کہ دنیاوی قوت پر مذہبی قوت کا غلبہ زیادہ عیاں ہو جائے ۔ گریگوری ہفتم نے سنہ ۱۰۸۰ء میں لکھا تھا کہ "ہم میں سے کون اس بات کو نہیں جانتا کہ ان ملوک و امرا کے آباد اجداد وہ لوگ تھے جو خدا سے غافل اور اپنے غرور و نخوت، ظلم و ستم، عیاری و مکاری، قتل و غارت اور ہر طرح کے جرموں کے ذریعہ سے (جسے شیطان بحیثیت دنیاوی حکمراں کے بھڑکاتا رہتا ہے) کسی نہ کسی طرح اپنے بنی نوع پر غالب آگئے تھے اور اپنی حرص و ہوس اور اپنے ناقابل برداشت دعادی میں وہ بالکل اندھے بن گئے تھے[۱]"

زمانۂ جدید میں ہم دیکھتے ہیں کہ اس سے بالکل ہی مغائر مقصد کے لیئے اسی قسم کے خیالات ظاہر کیئے جاتے ہیں جس کی مثال ہربرٹ اسپنسر کی ابتدائی سیاسی تحریروں میں ملتی ہے[۲] ۔ وہ لکھتا ہے کہ "حکومت بدی کا بچہ ہے

---

[۱] اوٹوگیر کے "نظریات سیاسیہ ازمنۂ وسطیٰ" (Political Theory of the Middle Ages) مترجمہ پروفیسر میٹلینڈ سنہ ۱۹۰۰ء ۔

[۲] "سکونیات معاشری" (Social Statics) سنہ ۱۸۴۹ء ۔

اور اس کا موروثی اثر اس کے ہر فعل سے ظاہر ہوتا ہے۔ اہل کلیسا تو دنیاوی طاقت کو اس وجہ سے بدنام کرتے تھے کہ اس سے ان کے مذہبی اقتدار کو فائدہ پہنچے لیکن ہربرٹ اسپنسر اور "حکومتی گروہ" کے سخت تر مصنفین اس وجہ سے ایسا کرتے ہیں کہ ان کے نزدیک انفرادی حقوق کا قائم رکھنا سب سے مقدم ہے۔ ہم دیکھتے ہیں کہ مارکس اینگلز اور جرمنی کے دوسرے اشتراکیت پسند مصنفوں نے اس نظریۂ تغلب میں خوب ہی نکتہ آفرینیاں کی ہیں مگر وہاں اس مسئلہ کی نوعیت میں ایک ذرا سا فرق ہو گیا ہے۔ سلطنت کے نشو و نما کو غصب و تعدی کی طرف منسوب کیا جاتا ہے جس کا منشا یہ ہے کہ قوم کے ایک حصہ کو اس امر میں کامیابی ہو گئی کہ وہ اپنے باقی ہمجنسوں کو ان کی محنت کے جائز ثمرہ سے محروم کر دے۔ موجودہ حکومتوں سے صرف اس امر کا اظہار ہوتا ہے کہ انھوں نے اپنے تہدیدی انتظام کے ذریعہ سے مزدوری پیشہ لوگوں کو غلامی میں جکڑ لیا ہے[1] اجتماعیت پسند مصنفوں کے نزدیک سلطنت کے تہدیدی اقتدار کے فی نفسہ قائم ہونے میں کوئی خرابی نہیں ہے۔ ان کا اعتراض جو کچھ ہے وہ سلطنت کی اس وقت کی مخصوص ہیئت پر ہے جس کی وجہ وہ یہ بیان کرتے ہیں کہ از روئے تاریخ سلطنت کی ابتدا ہی ناروا و ناجائز طریق پر ہوئی۔ اس نظریۂ جبر و قوت کی عام حیثیت کے متعلق یہ کہنا مناسب ہے کہ اس میں غلطی یہ ہے کہ اس نے ارتقائے معاشری کی ایک خاص شق کو بڑھا کر دکھایا ہے اور تنہا اسی کو ذی اقتدار قوت قرار دیا ہے۔ کوئی شخص بآسانی اس سے انکار نہیں کر سکتا کہ ایک حد تک حکومت کی بنا تطاول و تعدی پر ہے، لیکن جیسا کہ ابھی آگے چل کر معلوم ہو جائے گا سلطنت کی تنظیم کی بنا زیادہ تر ان قوتوں پر ہے جو اس جبر و قوت کے مسئلہ سے بالکل ہی جداگانہ

---

[1] مارکس اور اینگلز نے فریق اجتماعیت کے خیالات کا جو باضابطہ بیان ۱۸۳۴ء میں شائع کیا تھا اس میں انھوں نے اس اخراج کے تاریخی واقعات کے تسلسل کا خاکہ کھینچا ہے۔

شئے ہیں کانٹ نے لکھا ہے کہ "اگر شیطانوں کی بھی کوئی آبادی ہوتی تو ان کو بھی اپنا نفع اس میں نظر آتا کہ عام رضامندی سے ایک تحدیدی سلطنت قائم کر لیں۔"

اس جبر و قوت کے نظریے نے صرف سلطنت کے عروج و ترقی کے تاریخی واقعہ ہی کی حیثیت سے سیاسی خیال پر اثر نہیں ڈالا بلکہ سلطنت کے جائز و حق بجانب ہونے پر بھی اس کا اثر پڑا ہے۔ اس نظریہ کو صاف لفظوں میں اگر بیان کیا جائے تو وہ یہ ہے کہ "جس کی لاٹھی اس کی بھینس"۔ اس نقطۂ خیال کی تشریح کرتے ہوئے بی نیک نے لکھا ہے کہ "ہر شخص مجبور ہے کہ اس اصول کے سامنے سر تسلیم خم کر دے کیونکہ اس سے مفر کی کوئی صورت نظر نہیں آتی"۔ بلنچلی تو اپنے خیال میں یہاں تک بڑھا ہوا ہے کہ لکھتا ہے کہ "اس مسئلہ میں صداقت کا کچھ نہ کچھ شائبہ ضرور ہے کیونکہ یہ اس عنصر (یعنے قوت) کو نمایاں کر کے دکھاتا ہے جو سلطنت کے لئے لابد و لازمی ہے اور اپنے مخالف نظریۂ معاہدہ کے مقابلہ میں کچھ نہ کچھ صحیح اور درست معلوم ہوتا ہے جس میں سلطنت کی بنیاد افراد کی آزادانہ مرضی پر قرار دی گئی ہے جس کا لازمی نتیجہ یہ ہوتا ہے کہ سیاسی کمزوری و بےحسی پیدا ہو جائے[1]۔" لیکن جب تخیلات کی نزاکتوں سے علٰحدہ ہو کر محض ایک امر واقعہ کے طور پر دیکھا جائے تو یہ رائے مطلق قرین قیاس نہیں معلوم ہوتی۔ روسو نے مدتوں پہلے یہ کہا ہے اور اب بھی یہی کہا جا سکتا ہے کہ جو حق قوت کے زور سے عطا ہوتا ہے وہ بظن غالب اسی وقت تک قائم رہ سکتا ہے جب تک کہ وہ عطا کرنے والی قوت قائم رہے۔ پس سلطنت کی اطاعت اسی وقت تک لازم آتی ہے جب تک کہ کوئی شخص اس اطاعت سے نکلنے کی کوئی صورت نہ دیکھے۔ اس رائے میں کسی قسم کی صداقت کا ہونا نہ ہونے کے برابر ہے۔

اقتدار حکومت کی حمایت کی حیثیت سے نظریۂ تغلب (جبر و قوت)

---

[1] "نظریۂ سلطنت" (Theory of the State) کتاب چہارم باب ہشتم۔

لڈوگ فون ہیلر کے ہاتھ میں پڑ کر بالکل ہی دوسری صورت اختیار کر لیتا ہے۔ اس نے اپنا خیال اس زمانے میں ظاہر کیا ہے جب کہ انقلاب کی جنگوں اور نپولین کی لڑائیوں نے اٹھارھویں صدی کی روشن خیالی کے درخشاں توقعات کے بجائے برّاعظم پر ہر طرف تباہی و بربادی کا منظر پیش نظر کر دیا تھا۔ ایسی حالت میں عوام الناس کے اقتدار اعلیٰ کو سراھنے اور اسے آسمان پر چڑھا دینے کے بجائے وہ بالطبع شاہی اقتدار کے اصولوں کی طرف پلٹ گیا ہے۔ ہیلر کے نزدیک حکومت کی بنیاد اس طبعی قانون پر ہے کہ "قوی تر شخص حکمراں ہوتا ہے"۔ مگر اس میں جو اصول مضمر ہے وہ ایثار و رحمت کا اصول ہے تغلب کا اصول نہیں ہے۔ انسانی تعلقات اور معاشرتی روابط کا بنیادی اصول یہ ہے کہ کمزور کا اعتماد قوی پر ہوتا ہے۔ ایک جانب سے اطاعت ہوتی ہے دوسری جانب سے حفاظت۔ ہمیں یہ کیفیت ماں باپ اور اولاد، شوہر اور بیوی، آقا اور خادم کے تعلقات میں نظر آتی ہے۔ بادشاہ و رعایا کا صحیح تعلق باہمی بھی یہی ہے۔ یہ کیفیت نہ تو کسی آزادانہ عمل سے پیدا ہوئی ہے اور نہ کوئی معاہدہ ہے بلکہ عالم کائنات کی ایک بنیادی ترتیب ہے۔ ہیلر کی دلیل یہ ہے کہ "اسی طرح ہم یہ بھی کہہ سکتے ہیں کہ انسان و آفتاب کے درمیان بھی یہ معاہدہ ہے کہ انسان آفتاب کو یہ اجازت دیتا ہے کہ وہ اسے گرم کرے"۔ پس اس طرح کمزور کے قوی کے تابع ہونے کا یہ عالمگیر قانون، مطلق العنان بادشاہی اور نامحدود اطاعت کے نظریہ کی بنا قرار دیتا ہے، اگرچہ اس نظریہ کو ایثار شفقت و رحمت کا لباس پہنایا گیا ہے مگر کہنا صرف یہ ہے کہ شاہی اقتدار حکمراں کی ملک ہے اور وہ جس طرح چاہے اس سے کام لے، اس حیثیت سے اس کی تردید کی کوئی ضرورت نہیں ہے[1]۔

---

[1] فون ہیلر کی تصنیف "بحالی علم السیاست" Restoration of Political Science سنہ ۱۸۱۶ و سنہ ۱۸۳۴ کے درمیان جلدوں میں شائع ہوئی، اس کے نظریۂ حکومت ابوی کے مقصد پر پول ژانے نے تاریخ علم السیاسیات (Histoire dela Scince Politique) جلد دوم میں اور سی لیرین نے نظریۂ اقتدار اعلیٰ (Theory of Sovereignty) باب چہارم میں بحث کی ہے۔

قابل مطالعہ کتابیں

ڈبلیو۔ ڈبلیو۔ ولوبی۔ ''نوعیت وکیفیت سلطنت'' Nature of the State

سنہ ۱۸۹۶ء باب سوم، چہارم، پنجم، ششم،

جے۔ ڈبلیو۔ برگس۔ ''علم سیاسیات وقانون دستوری''

Political Science and Constitutional Law

سنہ ۱۸۹۸ء جلد اول کتاب دوم باب دوم

جے۔ جے۔ روسو ''معاہدۂ معاشری'' Social Contract

سنہ ۱۷۶۲ء کتاب اول باب یکم لغایت نہم۔

سر فریڈرک پولک ''تاریخ علم سیاسیات'' History of the Science of Politics

سنہ ۱۹۰۰ء باب سوم

اسناد مزید

آر۔ ہوکر ''نظم حکومت کلیسا'' Ecclesiastical Polity سنہ ۱۵۹۴ء

جان لاک۔ رسالۂ حکومت ملکی Treatise on Civil Government سنہ ۱۶۹۰ء

ٹی۔ ہابس۔ لیوایاتھن Lewathean سنہ ۱۶۵۱ء

ڈی۔ جی۔ رچی ''ڈارون و ہیگل'' Darwin and Hegel سنہ ۱۸۹۳ء

ڈی۔ ہیوم۔ ''مضامین'' Essays سنہ ۱۷۴۱ء – سنہ ۱۷۴۲ء

''ڈبلیو۔ گراہم'' فلسفہ سیاسیہ انگلشیہ English Political Philosophy سنہ ۱۸۹۹ء

(ہابس۔ لاک۔ برک صفحات ۱-۱۷۴)

ال۔ لوئیل: مضامین بموضوع ''حکومت'' Essays on Government

نمبر۴ سنہ ۱۸۸۹ء صفحہ ۵۱

باب سوم

سلطنت کا مبدأ صحیحہ

(۱) سلطنت، تاریخی یا ارتقائی نظر سے۔ (۲) نظریاتِ حکومت ابوت وحکومت امومت (۳) منازل ارتقا۔ ارسطاطالیسی دور (۴) فوجی و اقتصادی عناصر (۵) ارتقاء سیاسی کی چند عام ہیئتیں۔

۱۔ سلطنت، تاریخی یا ارتقائی نظر سے۔ گزشتہ باب میں جو مغالطہ آمیز نظریات پیش کیے گئے ہیں ان کا فائدہ یہ ہے کہ ان سے مبداء سلطنت کے متعلق ایک صحیح اندازہ قائم کرنے کا راستہ تیار ہو جاتا ہے؛ زمانۂ موجودہ کے بہترین مصنفوں کی رائے کا ماحصل یہ ہے کہ سلطنت کے متعلق ایک تاریخی یا ارتقائی نظریہ قائم کیا جائے جس کا منشا یہ ہے کہ سلطنت کے وجود میں آنے کا کوئی ایک وقت معین نہیں قرار دیا جا سکتا۔ سلطنت کسی ایک تحریک یا تجویز کا نتیجہ نہیں ہے بلکہ اس میں نشوونما و ارتقا کی حالت پائی جاتی ہے اور وہ نتیجہ ہے تدریجی ترقی کا جس کے آثار انسان کی تمام معلومہ تاریخ میں پائے جاتے ہیں اور جو اس معلومہ دور سے بھی بعید و نامعلوم زمانے تک پہنچتے ہیں۔ پروفیسر برجس لکھتے ہیں کہ "یہ رائے کہ سلطنت تاریخ کا ثمرہ ہے اس کے معنی یہ ہیں کہ انسان کا نظام معاشرت ایک بالکل نامکمل حالت سے شروع ہو کر درجہ بدرجہ برابر ترقی کرتا اور بدنما و نامربوط صورتوں سے نکل کر ایک کامل و عالمگیر نظم و نسق کی صورت اختیار کرتا جا رہا ہے اور یہی مراد سلطنت سے ہے۔" اس لیے انسان کی نسبت یہ خیال کرنا بالکل غلط ہے کہ اسے اپنے مدارج ارتقا میں پوری جسمانی و دماغی ترقی حاصل کرنے کے بعد یہ فکر پیدا ہوئی کہ اپنے مفاد

کے لئے کوئی صورت حکومت کی ایجاد کرنا چاہیئے۔ اگر ایسا ہی ہے تو ہم اپنے ذہن میں یہ بھی تصور قائم کر سکتے ہیں کہ انسان اپنے ذہنی و جسمانی کمال کو پہنچکر یہ فیصلہ کرتا ہے کہ وہ وقت آگیا ہے کہ اسے ایک زبان ایجاد کرنا چاہیئے تاکہ وہ اپنے ہمجنسوں سے گفت و شنود میں اپنے روز افزوں ضروریات کو پورا کر سکے۔ جس طرح حیوانوں کی ناقابل فہم آوازوں سے ترقی کرتے کرتے ایک زبان بن گئی اسی طرح حکومت کا آغاز بھی قبل تاریخی زمانے کے بعید و ناہموار دور میں ہوا ہوگا۔ انسان کے دماغی و جسمانی ضروریات جس قدر بڑھتے گئے اسی تناسب سے اس کا اتحاد عمل اور اس کے معاشرتی روابط بھی ترقی کرتے گئے۔

۲۔ نظریۂ حکومت ابوت (پدر سری) و نظریۂ حکومت امومت (مادر سری)۔

تدریجی و ترقی پذیر ارتقا کا یہ خیال یا اصول عمومی حیثیت سے فی نفسہ بالکل صاف ہے، لیکن اگر ہم قدم آگے بڑھانا اور انسان کے معاشرتی نشو و نما کے مدارج کا صحیح نقشہ کھینچنا چاہیں تو ہمیں نہایت ہی سخت مشکلات کا سامنا کرنا پڑتا ہے۔ معاشرتی امتزاج و ارتباط کے پیدا ہونے کی سادہ ترین و قدیم ترین تاریخی تشریح یہ تھی کہ خاندان کو معاشرتی تاریخ کی بنیادِ اول قرار دیا جائے۔ باپ اپنے لڑکوں پر جس قسم کا اقتدار رکھتا ہے اور آگے چل کر اسی قسم کا اقتدار شیخ قبیلہ کو اپنے کل اخلاف پر حاصل ہو جاتا ہے، اس اقتدار کی نسبت یہ سمجھا جاتا تھا کہ وہ حکومت انسانی کا پہلا زینہ ہے۔ ساتھ ہی ساتھ اس سے یہ بھی ظاہر ہوتا تھا کہ سلطنت چونکہ خاندان کے خالص فطری نظام سے ترقی کرتے کرتے پیدا ہوگئی ہے اس لئے اس کا وجود بھی صحیح و بجا ہے۔ اس بنیاد پر جو معاشرتی مدارج قائم ہیں وہ یہ ہیں کہ پہلے ایک گھر ہوتا ہے پھر ایک جدّی خاندان بنجاتا ہے آگے بڑھکر ایک نسل کے لوگوں کا قبیلہ تیار ہو جاتا ہے اور آخر میں قوم کی ہیئت نمودار ہوتی ہے۔ حکومت کی تنظیم کو کسی ایک خاندان کے مورث اعلیٰ کے اقتدار کے ساتھ وابستہ کرنے کی اس کوشش کو نظریۂ حکومت ابوت (پدر سری)

کہتے ہیں۔ اس نظریہ کی حمایت کی کوشش کچھ تو تاریخی شواہد کی بنا پر کی گئی ہے اور کچھ واقعات حاضرہ کی بنا پر۔ ارسطو کی تحریروں تک میں اس کا بیان ملتا ہے اور اس کی "سیاسیات" کے حصۂ اول میں اس نظریہ کی حمایت کی بحث موجود ہے۔ وہ لکھتا ہے کہ "پہلے خاندان پیدا ہوتا ہے جب چند خاندان متحد ہو جاتے ہیں اور اس تعلق باہمی کا مقصد محض روزانہ کی ضروریات کے پورا کرنے سے کچھ زائد ہوتا ہے اس وقت ایک گاؤں وجود میں آتا ہے جب متعدد دیہات مل کر ایک جماعت بن جاتے ہیں اور وہ اپنے حدود میں اس قدر مکمل و وسیع ہو جاتے ہیں کہ اپنے ضروریات کو کل نہیں تو قریب قریب کل کے پورا کر سکتے ہیں اس وقت پولس یا سلطنت[1] وجود میں آتی ہے"۔ ارسطو کے وقت سے یہی رائے بہت سے مختلف الخیال لکھنے والوں نے پیش کی ہے اور اسی کو وہ سیاسی تنظیمات کی ابتدا کی صحیح وجہ قرار دیتے ہیں۔ وسط ایشیا کے خانہ بدوش قبیلوں کی مثالیں اس رائے کی صحت کے ثبوت میں پیش کی جاتی ہیں۔

لیکن انیسویں صدی کی تاریخی تحقیقات نے اس امر کو غیر ممکن بنا دیا ہے کہ نظریۂ حکومت پدرسری کو اس حیثیت سے قبول کر لیا جائے کہ آغاز حکومت کے مسئلہ کا وہ مسلمہ عام و قطعی حل ہے۔ اس نظریے کے معترضوں نے قطعی دلیلوں سے یہ ثابت کیا ہے کہ اول تو حکومت ابوت (پدرسری) ہر جگہ زمانۂ مابعد کے تنظیمات کی بنیاد نہیں ثابت ہوتی، دوسرے یہ کہ جہاں ایسا ثبوت ملتا ہے وہاں بھی یہ لازم نہیں آتا کہ قبل تاریخی زمانے کے معاشری آئین و نظام کی یہی

---

[1] ارسطو نے لفظ Polis استعمال کیا ہے جس کے معنی شہر کے ہیں مگر مصنف کتاب ہذا نے اس کا ترجمہ State کے لفظ سے کیا اور یہ اس وجہ سے کہ یونان میں ہر شہر کی حکومت جداگانہ ہوتی تھی گویا شہر و سلطنت مرادف تھے (مترجم)

سب سے پرانی شکل رہی ہو۔ ہے۔ ایف میک لینن اور دوسرے اشخاص جن نتائج پر پہنچے ہیں یہ ان کی رایوں کا خلاصہ ہے اور انھوں نے اس کے مقابلہ میں ایک دوسرا مفروضہ قائم کرنے کی کوشش کی ہے جسے وہ نظریۂ حکومت امومت کہتے ہیں۔ اس نظریہ کا مقصود یہ ہے کہ اولین خاندان کے متعلق جو خیال قائم کیا گیا ہے اس سے ایک بالکل ہی مختلف معاشری نظام پیش کیا جائے۔ یک جدّی یا خاندانی جماعتوں میں آنے کے قبل انسان "گلہ" اور "غول" کی حالتوں میں پایا جاتا ہے، جن میں بالعموم زن وشوہر کے خصوصی تعلقات مفقود ہوتے ہیں اور اس ابتدائی حالت معاشرت میں باپ کی طرف سے قرابت کا سلسلہ قرار دینے کے بجائے ماں کی طرف سے قرابت کا سلسلہ قائم کیا جاتا ہے۔ مسٹر اڈورڈ جنکس نے اپنی حال کی تصنیف "تاریخ سیاسیات" (History of Politics) میں اس تعلق کی نوعیت کو بیان کیا ہے جس سے اس کی حقیقت اچھی طرح سمجھ میں آجاتی ہے۔ مسٹر جنکس قدیم ترین نظام معاشرت کا نمونہ اس انتظام کو قرار دیتے ہیں جو اب بھی آسٹریلیا اور مجمع الجزائر شرق الہند میں پایا جاتا ہے وہ لکھتے ہیں کہ "ایک دستور یہ ہو گیا ہے کہ آسٹریلیا اور دوسرے مقامات کے وحشیوں کا ذکر اس طرح کیا جاتا ہے گویا وہ قبیلوں میں رہتے ہیں لیکن اسے "غول" کہنا زیادہ مناسب ہے کیونکہ ان کا نظم ونسق تمدن کے بجائے صیادی سے زیادہ مناسبت رکھتا ہے۔ دن بھر میں جو شکار ہاتھ آتا ہے اس میں تمام ارکان کو شرکت کا حق ہوتا ہے۔ یہ ایک بالکل طبعی امر ہے کہ وہ ایک جگہ فروکش ہوتے اور ایک ساتھ رہتے ہیں مگر آسٹریلیا والوں کی معاشرت کا اصلی دائرۂ اتحاد قبیلہ نہیں بلکہ طوطمی جماعت (ہمنشانی) ہے "طوطمی جماعت" کا اولین مفہوم یہ ہے کہ جو لوگ کسی ایک ہی تسے مثلاً کسی جانور یا درخت وغیرہ کا نشان اپنے اوپر بنا لیتے ہیں وہ سب مل کر ایک گروہ ہو جاتے ہیں

اور وہ آپس میں شادی بیاہ نہیں کر سکتے۔ سانپ کا نشان رکھنے والا دوسرے اسی نشان والے سے عقد نہیں کر سکتا۔ اسی طرح ایمو (شتر مرغ) کا نشان والا دوسرے ایمو کے نشان والے سے نکاح نہیں کر سکتا۔ وحشیوں کے معاشرتی نظم و نسق کا یہ سب سے پہلا قاعدہ ہے۔ اس قاعدے کی دوسری شق بھی ایسی ہی حیرت انگیز ہے۔ ایک وحشی اپنے ہم نشان گروہ میں عقد نہیں کر سکتا مگر جو گروہ بالتخصیص اس کے لئے معین کر دیا گیا ہے اس میں عقد کرنا بھی اس کے لئے لازمی ہے مزید براں صرف یہی نہیں ہے کہ وہ اس گروہ میں عقد کرتا ہے بلکہ اس گروہ کی ان تمام عورتوں سے وہ عقد کر لیتا ہے جو اس پشت میں پیدا ہوئی ہیں جس میں وہ خود ہے۔ اس سے یہ نہ سمجھا جائے کہ درحقیقت مناکحت باہمی کی یہ حالت واقعی عمل میں بھی آجاتی ہے بلکہ عملاً ہر شخص اپنے منکوحہ گروہ کی عورتوں میں سے صرف ایک یا دو عورتوں پر قناعت کرتا ہے" پس اس طریق عمل میں " خون کے تعلق کی اگر کوئی حقیقت ہو سکتی ہے تو وہ عورتوں ہی کی طرف سے ہو سکتی ہے" مردوں کی طرف سے نہیں ہو سکتی۔ اس نظریۂ حکومت امومت (مادر سری) کے حامیوں میں بعض مصنفوں نے یہ خیال کیا ہے کہ نظام معاشرت کی اس ابتدائی حالت میں نہ صرف سلسلۂ نسب ماں کے توسط سے معلوم ہوتا اور جائداد عورتوں کے سلسلہ سے منتقل ہوتی ہے بلکہ جماعت معاشرتی پر مردوں کے بجائے عورتیں بھی حکمرانی کرتی ہیں۔ یہ حالت محض خیالی نہیں ہے بلکہ اس کی مثال جزیرۂ میڈیگاسکر کے "ہووا" فرقے میں واقعی پائی جاتی ہے، لیکن ہمہ گیر معاشرتی تنظیم کے مفروضہ کی حیثیت سے اسے بالکل ہی مسترد کر دیا گیا ہے۔

نظریۂ حکومت امومت (مادر سری) کے حامی اسے اس حیثیت سے پیش کرتے ہیں کہ قدیمی بنی نوع انسان میں یہی کیفیت بلا استثنا ہر جگہ پائی جاتی تھی مگر اس بیان سے ان کا مقصود عورتوں کی حکومت نہیں ہے بلکہ اسے زیادہ محدود معنی میں استعمال کیا جاتا ہے جس کا مقصود

یہ ہے کہ رشتہ عورتوں کے وسیلہ سے قائم ہوتا ہے۔ انھیں کا یہ قول بھی ہے کہ جب قدیم زمانہ کے انسان نے اپنی ہمہ تن خانہ بدوش اور صیادی کی زندگی کو ترک کرکے گلہ بانی و کاشتکاری کی عادتیں اختیار کیں تو پھر اس سے حکومت ابوی (پدرسری) کا طریقہ نکل آیا۔ اس میں شک نہیں کہ قبائلی عزیزداری کا جو تعلق یہاں بیان کیا گیا ہے وہ اس زمانہ کے بعض بعض وحشی گروہوں میں پایا جاتا ہے اور زمانہ گزشتہ میں بھی اکثر قائم رہا ہے لیکن اس کا کوئی کافی ثبوت نہیں ملتا کہ کیوں اسی کو نظام معاشرت کی بنائے کار کی لازمی و ہمہ گیر صورت قرار دیا جائے، بلکہ حقیقت یہ ہے کہ معاشرت کی تاریخ ہرگز اسے روا نہیں رکھتی کہ وہ اپنے مدارج ترقی کو ایسے سادے اصول کے تابع کردے۔ قدیم زمانہ کے خاندان و گروہ کی کسی ایک ہیئت پر کلیتہً اتفاق نہیں ہو سکتا۔ کہیں ماں کی طرف سے رشتہ داری پائی جاتی ہے اور کہیں باپ کی حکومت پائی جاتی ہے اور ان میں سے ہر ایک کے لئے یہ ممکن ہے کہ اس کی مخالف صورت اس کے بجائے قائم ہو جائے۔ در اصل یہ تسلیم کرنا پڑتا ہے کہ معاشرت انسانی کے "مبداء و آغاز" کے نام سے کوئی شئے موجود نہیں ہے۔ جو کچھ دعوے کے ساتھ کہا جا سکتا ہے وہ صرف اس قدر ہے کہ مرور دہور سے خاندان کے اصول میں توحد ازدواج کا طریق غالب آگیا، اگرچہ اس وقت تک بھی یہ نہیں ہو سکتا ہے کہ اس طریق نے دوسرے تمام انتظامات کو کلیتہً فنا کر دیا ہو لیکن اس کہنے کا یہ مطلب نہیں ہے کہ خاندان پر باپ کے اقتدار کو یہ سمجھا جائے کہ حکومت اور معاشری اقتدار کی ابتدا لازماً اسی سے ہوئی ہے کیونکہ یہ ممکن ہے کہ بہت سی ایسی بھی حالتیں ہوں جہاں ہنوز "اتحاد ازدواجی" کا وجود نہ پایا جاتا ہو مگر معمولی قسم کا معاشری اقتدار موجود ہو[1]۔

---

[1] قرابت و مناکحت کے متعلق جو بے انتہا مباحثات برپا ہو گئے ہیں ان کے متعلق میرے خیال میں سب سے زیادہ ظاہر و باہر امر یہ ہے کہ قدیمی زمانے کے خاندان کسی ایک ہیئت کے

۳۔ منازل ارتقا۔ ارسطاطالیسی دور

پس ارتقاء معاشری کے زیادہ قدیم مدارج سے اس امر میں بہت کم مدد ملتی ہے کہ درجہ بدرجہ ترقی کی کوئی مرتب و یکساں تجویز قرار دیجا سکے۔ تاریخی نشوونما کے پیہم مدارج سے بھی کوئی عام تجویز قرار دینے میں زیادہ تر اسی قسم کی مشکل کا سامنا کرنا پڑتا ہے۔ یہ صاف ظاہر ہے کہ قدیمی زمانے کے قبیلوں کے سردار جس قسم کا معاشری اقتدار کام میں لاتے تھے اور موجودہ زمانے کی مہذب حکومت کے انتظامات جیسے پیچیدہ و قوی ہیں ان دونوں میں ایک زمانہ تاریخی ارتقا کا ضرور ہوا ہے لیکن ان مدارج ترقی کو اس طرح با ترتیب درجوں میں لانا کہ وہ لازماً نتائج یکدگر کی صورت میں ظاہر ہو سکیں ایک غیر ممکن کام ہے۔ قومیں ایک ہی منزل مقصود پر مختلف راستوں سے پہنچی ہیں اور تمام قوموں نے ایک ہی حالات ارتقا کو طے نہیں کیا ہے۔ ایک قوم میں جو شئے اسی کے اندرونی ارتقا سے پیدا ہوئی ہے، اسی شئے کو دوسری قوموں نے نقل و اخذ کے طور پر موجود الوقت حالات سے لے لیا ہے۔ موجودہ زمانے کی بہت سی سلطنتوں میں عمومی حکومت کے قیام کے مدارج بالکل تاریخی زمانے کی باتیں ہیں۔

لیکن باوجود ان حالات وخیالات کے اکثر یہ کوشش کی گئی ہے کہ سیاسی ترقی و عروج کو ایک ہی معینہ روش کے تحت میں لا کر دکھایا جائے۔ سیاسی تفکر کی ابتدا ہوتے ہی ہم کو افلاطون کا مشہور "نظریۂ دور" ملتا ہے اور ارسطاطالیس نے بھی مدارجی ترقیات کا ایک نظریہ قائم کیا ہے۔

بقیہ حاشیہ صفحہ گزشتہ:۔ پابند نہیں تھے، کہیں ایک مرد کی ایک ہی بیوی ہوتی تھی کہیں متعدد بیویاں ہوتی تھیں، کہیں ایک عورت کے کئی کئی شوہر ہوتے تھے کہیں قبیلہ سے باہر عقد کرنے کا رواج تھا کہیں قبیلہ کے اندر، کہیں اقتدار اس سے زیادہ قوی تھا جتنا بعد کو ہو گیا کہیں اس سے کم تھا (جی ٹارڈ "ارتقائے حقوق" باب ۳۔

افلاطون کا خیال یہ تھا کہ سلطنت کی حیات طبعی کے لئیے یہ لازمی ہے کہ وہ سیاسی تغیرات کے ایک معین دور کے اندر سے ہو کر گزرے۔ حکومتِ اعیانی یعنے بہترین اشخاص کی حکومت کے بعد اصحاب ثروت کی حکومت قائم ہو جائے گی یعنے صاحب ثروت اشخاص حکومت پر حاوی ہو جائیں گے یا فوجی طبقہ حکمران ہو جائے گا۔ اس کے بعد حکومت عدیدی ہو گی،[1] پھر عوام الناس غالب آجائیں گے اور آخر میں ایک شخص واحد کی حکومت ہو جائے گی۔[2] ارسطو کے خیالات کے متعلق تفصیل کے ساتھ کسی آئندہ باب میں بحث کی جائے گی۔ یہاں یہ کہنا ہے کہ ارسطو نے افلاطون کی رائے پر تنقید کرتے ہوئے یہ لکھا ہے کہ سیاسی انقلابات ہمیشہ ایک ہی سے مدارج ترقی سے ہو کر نہیں گزرتے لیکن خود ارسطو نے بھی یہ خیال ظاہر کیا ہے کہ یونان کے سیاسی تغیرات کی طبعی صورت یہ رہی ہے کہ شاہی سے حکومت عدیدی اور حکومت عدیدی سے حکومت انفرادی اور حکومت انفرادی سے حکومت عمومیہ رونما ہوتی رہتی ہیں۔[3] با ایں ہمہ حضرت مسیح سے قبل کی ساتویں اور متعاقب صدیوں میں یہ کلیہ یونانیوں کی شہری سلطنت پر کتنا ہی منطبق کیوں نہ رہا ہو مگر ازمنۂ مابعد کے سیاسی ارتقا کے لئیے اسے عام و ہمہ گیر کلیہ نہیں قرار دے سکتے۔[4]

۴۔ فوجی و اقتصادی عناصر۔ موجودہ زمانہ کی سلطنت کے ارتقا کو

---

[1] افلاطون "ری پبلک" Republic کتاب ہشتم بیان ۵۴۵۔ ڈننگ
تاریخ نظریاتِ سیاسیہ History of Political Theories
سنہ ۱۹۰۲ باب دوم بھی دیکھنا چاہیے۔

[2] حصۂ اول باب ہفتم۔

[3] ارسطو "سیاسیات" Politics کتاب سوم باب ہیژدہم۔

[4] اس باب میں وارڈ فاؤلر کی سلطنتہائے شہری The City States
بھی دیکھنا چاہیئے۔

کسی واحد یا کم از کم کسی ایک حاوی و غالب محرک قوت کیطرف منسوب کرنے کی کوشش بھی دلچسپی سے خالی نہیں ہے مگر ماحصل کے اعتبار سے یہ بھی بالکل بیکار ہے ۔ اس کی ایک واضح مثال اس "تاریخ سیاسیات" History of Politics میں ملتی ہے جس کا ذکر ابھی ابھی ہو چکا ہے ۔ مسٹر جنکس لکھتے ہیں کہ سلطنت یا اجتماع سیاسیہ کا آغاز فن جنگ کی ترقی میں پایا جاتا ہے ۔ اس امر کے ثابت کرنے میں ذرا بھی دشواری نہیں ہے کہ موجودہ طرز کی تمام سیاسی قوتوں کا وجود ان کے کامیاب طریق جنگ پر منحصر ہے[1]" ۔ یہ کہنا بالکل صحیح ہے کہ موجودہ زمانے کی تمام سیاسی قوتوں کو اپنے بقا کے لئے جنگ کرنا پڑی ہے ، یہ بھی صحیح ہے کہ ان کے نظم و نسق کی بعض صورتیں جیسے مستقل فوج ، لازمی فوجی خدمت وغیرہ ان کی بیرونی محافظت کی کارروائی کی اہمیت کی شاہد ہیں ، مگر اس سے یہ خیال کیونکر قائم ہو سکتا ہے کہ موجودہ زمانہ کی سیاسی قوتوں نے جو صورت اختیار کی ہے وہ تمامتر ان کی فوجی زندگی کے اقتضا سے پیدا ہوئی ہے ۔ اس کے مقابلہ میں مارکس کے ہمخیال اشتراکی جرمنی کے نقطۂ نظر کو بھی دیکھنا چاہئے ، ان لوگوں کا قول یہ ہے کہ حکومت اور اس کے ساتھ تمام دوسرے معاشری تنظیمات کا نشو و نما صرف معاشی عناصر کی طرف منسوب ہونا چاہئے ۔ ان کے خیال میں سلطنت صرف اس نظم و نسق کا نام ہے جو صاحب املاک طبقہ نے مزدوروں کی محنت سے خود منتفع ہونے کے لئے قائم کر رکھا ہے[2] ۔ ان دونوں صورتوں میں موجودہ زمانے کی سلطنتوں کی تاریخ میں صرف ایک عنصر کو غیر ضروری وسعت دے کر یہ دکھایا گیا ہے کہ سلطنت کے نشو و نما و ارتقا میں وہی سب سے غالب ضرورت ہے ۔

۵ ۔ ارتقاء سیاسی کی چند عام ہیئتیں ۔ کسی خاص سلطنت کے عروج و ترقی اور اس کے تنظیمات کے ارتقا کی مختلف صورتوں کا بالترتیب

---

[1] "تاریخ سیاسیات" (History of Politics) باب سیز دہم ۔

[2] اعلان فریق اجتماعی ۱۸۴۸ء ۔

بیان علم السیاست کا نہیں بلکہ تاریخ کا کام ہے، اور عمومی حیثیت سے سلطنت کے کسی ایسے ہمہ گیر طریقۂ نشوونما کا معین کرنا یا اس کی ہیئتوں کے ایسے لازمی تسلسل کا بیان کرنا غیر ممکن ہے جو ہر حال میں یقینی ہوں۔ تاہم سیاسی تنظیمات کی ترقی جس موجودہ حالت کو پہنچ گئی ہے اس پر نظر کرتے ہوئے ہم اس کے بعض ایسے خصوصیات کا تعین کرسکتے ہیں جو موجودہ زمانہ کی سلطنت اور ابتدائی و قدیمی حکومت میں معتد بہ فرق پیدا کردے۔

سب سے پہلی بات تو یہ ہے کہ سلطنت کے مقبوضات میں عام طور پر وسعت ہوتی گئی ہے۔ جس زمانہ میں تاریخ کا آغاز ہوتا ہے اُس زمانے میں یہ دیکھا جاتا ہے کہ انسان بیشمار چھوٹی چھوٹی سیاسی جماعتوں میں مجتمع ہے، لیکن اس وقت اگر دنیا کے نقشے پر نظر ڈالیئے تو صاف ظاہر ہوتا ہے کہ ارض مسکونہ کے بیشتر حصّہ پر چند نہایت وسیع سلطنتیں قابض و دخیل ہوگئی ہیں سطح ارض کے پانچ کرور تیئس لاکھ مربع میل میں سے ایک کرور ستائیس لاکھ اسّی ہزار تین سو اکاسی مربع میل پر برطانیہ کی شہنشاہی قائم ہے، چین کی جمہوریت کا رقبہ انتالیس لاکھ تیرہ ہزار پانچ سو ساٹھ مربع میل ہے اور سلطنتہائے متحدہ امریکہ کے زیر اثر پینتیس لاکھ سرسٹھ ہزار مربع میل زمین ہے۔ یہ صحیح ہے کہ سلطنت کے سیاسی رقبات کی اس توسیع میں ہمیشہ مسلسل ترقی ہی نہیں ہوتی رہی ہے۔ چنانچہ شہنشاہی روما موجودہ زمانے کی یونان و رومانیہ کی ایسی چھوٹی چھوٹی سلطنتوں سے بدرجہا زیادہ وسیع تھی۔ برخلاف ازیں جنگ عظیم کے بعد یورپی سیاسی نظم کی جو قرارداد ہوئی اس میں جرمنی، آسٹریا ہنگری اور روس کی عظیم الوسعت شہنشاہیوں کے بجائے ایسی نئی سلطنتیں قائم کی گئیں جن میں قومی ارتباط کو ارضی وسعت پر ترجیح دیگئی ہے۔ تاہم اس میلان میں اگرچہ کہیں کہیں خلل پڑگیا ہے یا کہیں اس کا جوش حد سے بڑھ گیا ہے مگر دنیا کی تاریخ میں یہ ہمیشہ ایک اہم عنصر کی حیثیت سے قائم رہا ہے۔

دوسری بات یہ نظر آتی ہے کہ سلطنت کی عملی کارروائی کا تعین تیقن برابر بڑھتا جارہا ہے۔ قدیم زمانے کی حکومت کی فرمانروائی کا اثر غیر معین

وسیلے ترتیب ہوتا تھا، خاص کر ایسی حالت میں جبکہ سلطنت زیادہ وسیع رقبہ پر مشتمل ہو۔ اس کے اقتدار کے خلاف جو کارروائیاں ہوتی تھیں ان کی پاداش کا ملنا نہ ملنا دونوں ممکن تھا۔ سلطنت جب سزا دیتی تھی تو یہ سزا انتقامی سختی کی حد تک پہنچ جاتی تھی جس کی وجہ اس کی کمزوری تھی۔ اکثر صورتوں میں اس کا اثر محض برائے نام ہوتا تھا، لیکن سیاسی تنظیمات کے ترقی پذیر نشوونما نے سلطنت میں ایک نظم ونسق قائم کر دیا ہے جس سے اس کی کارروائیاں تیقن کے ساتھ ایک معین ومنضبط حالت پر قائم ہو گئی ہیں۔ سلطنت کے نشوونما کی تیسری اہم خصوصیت یہ ہے کہ سیاسی احساس بڑھتا جاتا ہے۔ معاشرتی اتحاد کے زیادہ قدیمی مدارج اکثر ابتدائی و غیر ارادی حالت میں پائے جاتے ہیں، اور ایسا کوئی وقت نہیں آتا ہے جبکہ اجتماعی کارروائی دفعتہً غور و بحث کی صورت اختیار کر لے ہم دیکھ چکے ہیں کہ ارتقائے سیاسی میں ایسی ہی کارروائی کا مسلّم سمجھ لینا معاہدۂ معاشری کے نظریہ کی غلطیوں میں ایک غلطی تھی، لیکن جب ہم ابتدائی زمانہ کی حکومت کا مقابلہ موجودہ زمانہ کی مہذب حکومت سے کرتے ہیں تو یہ حقیقی فرق خصوصیت سے ظاہر ہو جاتا ہے۔

ہیئت سیاسیہ کی نشوونما کے دوسرے وسیع الاثر خصوصیات میں خاص طور پر اُس تفریق کا ذکر کرنا چاہیئے جو نظام معاشرت کے مذہبی و سیاسی ہیئتوں میں رونما ہوا ہے۔ سلطنت کی نہایت قدیم صورت مذہبی حکومت کی تھی۔ پیشوائے مذہبی اور بادشاہ کے فرائض ایک دوسرے میں مدغم ہو گئے تھے، یا باہم بہت ہی قریبی تعلق رکھتے تھے۔ یہ سمجھا جاتا تھا کہ انسانی احکام کی تائید میں خدا کا قانون بھی شامل ہے۔ یہودیوں کی حکومت مذہبی کی بنیاد اسی اصول پر مبنی تھی، لیکن موجودہ سلطنتوں کے باشندوں میں یہ خیال کتنے ہی عام طور پر کیوں نہ شائع ہو کہ قوانین کی بنا عیسویت کے اخلاقی اصول پر ہونا چاہیئے مگر طبقۂ قسیس عامل قانون ربانی کی حیثیت سے ملکی خدمات پر فائز نہیں ہوتا۔ قوم کی مذہبی و سیاسی زندگی کی رہنمائی مختلف ہاتھوں میں ہے۔ سلطنت کی سابقہ

ہیئت کا اثر برطانیہ اور یورپ کے دوسرے ملکوں میں اب بھی اس اعتبار سے باقی ہے کہ سلطنت کی طرف سے خاص عقائد کا کلیسا قائم ہے یا سلطنت اس کے قیام میں کسی حد تک ممد و معاون ہے۔ پہلے زمانے میں جو یہ طریقہ رائج تھا کہ الحاد و بد اعتقادی کے روکنے کے لئے سلطنت کی قوت سے مدد طلب کیجاتی تھی اس کی بنا نظم و نسق کے اسی خیال پر تھی۔ کلیسا و سلطنت کا برابر ایک دوسرے سے علحدہ ہوتے جانا ارتقائے سیاسی کے نمایاں نتائج میں سے ایک نتیجہ ہے۔

حکومتہائے عمومیہ کی ترقی اور سیاسی اقتدار میں قوم کی جماعتِ کثیر کی شرکت سلطنت کے نشو و نما میں سب سے زیادہ اہم خصوصیت ہے یہ صحیح ہے کہ تمام بڑی بڑی مہذب سلطنتوں میں حکومتِ عمومیہ نہیں قائم ہے مگر ان میں سے زیادہ اہم سلطنتوں میں اسے جمہوریت یا برائے نام شاہی کی صورت میں عملاً تسلیم کر لیا گیا ہے۔ لیکن حکومت عمومیہ کی ترقی بھی مسلسل و بے خلل نہیں ہوئی ہے۔ اگر ہم ایتھنز کی جمہوریت کا مقابلہ قرون مظلمہ کی امارتوں یا اٹھارھویں صدی کے فرانس سے کریں تو ہمیں معلوم ہو جائے گا کہ حکومت خود اختیاری کے نشو و نما کا قدم برابر ترقی ہی کی طرف نہیں بڑھتا رہا ہے، مگر اب اس سے انکار کرنا دشوار ہے کہ حکومتِ عمومیہ کا اصول، سیاسی تنظیمات کا مستقل و اہم ترین عنصر بن گیا ہے اور آئندہ کی سلطنت کی بنیاد صرف اسی اصول پر قائم ہو سکتی ہے۔

قابل مطالعہ کتابیں

سیاسیات ارسطو، Aristotle's Politics مترجمۂ جوئٹ
سنہ ۱۸۸۵۔ کتاب اول۔
ای جنکس "تاریخ سیاسیات" (History of Politics)
سنہ ۱۹۰۰۔ باب اول تا ہفتم۔
ای بارکر "نظریۂ سیاسیۂ یونان" (Greek Political Theory)
سنہ ۱۹۱۸ باب ۱۔

اسناد مزید

ای۔ اے فریمین ”سیاسیات متقابلہ“ (Comparative
Politics) سنہ ۱۸۷۳

ایل۔ ایچ۔ مارگین ”نظم معاشرت قدیمہ“ (Ancient Society)
سنہ ۱۸۷۷۔

ای۔ وسٹرمارک ”تاریخ ازدواج بنی نوع انسان“ (History of Human
Marriage) سنہ ۱۸۹۱۔

جی ٹارڈ: ارتقائے حقوق (Les Transfermation du droit)
سنہ ۱۹۰۰۔

ڈبلیو فاؤلر سلطنت شہری (The City State) سنہ ۱۸۹۳۔

دلوبی: نظریات سیاسیات قدیمہ (The Political Theories of
the ancient World) سنہ ۱۹۰۳۔

باب چہارم

سلطنت کا اقتدارِ اعلیٰ

۱۔ تجزیۂ تصور اقتدار اعلیٰ۔ قانون وحق کے معنی۔ ۲۔ موجود الوقت حکومتوں کا اقتدار اعلیٰ۔ ۳۔ مسئلۂ اقتدار اعلیٰ کی تنقید۔ سر ہنری مین کے اعتراضات۔ ۴۔ سیاسی اقتدارِ اعلیٰ کا نظریہ۔ ۵۔ تنقید۔ ۶۔ منقسمہ اقتدار اعلیٰ۔

۱۔ تجزیۂ تصور اقتدار اعلیٰ قانون وحق کے معنی۔ ابواب سابقہ میں سلطنت کے متعلق اس عام حیثیت سے بحث کی گئی ہے کہ وہ ایک منتظم جماعت اور ایک معینہ رقبۂ اراضی پر قابض ہے، اب ضرورت یہ ہے کہ خود اس انتظام کا تجزیہ کر کے دیکھا جائے کہ وہ کیا ہے۔ اس میں یہ بحث پیدا ہوگی کہ ملک کے ہر فرد واحد اور بحیثیت مجموعی سلطنت کے درمیان کیا تعلقات قائم ہیں۔ موجودہ و آئندہ باب کے تمام مباحث کا اصل الاصول یہ ہوگا کہ سلطنت کا اقتدار اعلیٰ اور افراد کی آزادی کیا شئے ہیں؟ پہلی نظر میں یہ دونوں خیالات ایک دوسرے کے مخالف معلوم ہوتے ہیں مگر بہت جلد یہ ثابت ہو جائے گا کہ ان میں نہ صرف موافقت کا امکان موجود ہے بلکہ وہ ایک دوسرے کے ممد ومعاون ہیں۔

سلطنت کے اقتدار اعلیٰ کا مسئلہ مدتوں تک سیاسی مباحث میں ایک پریشان کن بحث اور نہایت ہی اہم مشکلات وغلط فہمیوں کے پیدا ہونے کا موجب بنا رہا ہے، علمی حیثیت سے سیاسیات کے مطالعہ کرنے والوں کے لئے یہ رائے ہمیشہ سنگِ راہ وتکلیف دہ بنی رہی ہے کہ سلطنت کو افراد پر اقتدار کلی حاصل ہے، پروفیسر برجس نے اقتدار اعلیٰ کے اصول کی جو تشریح کی ہے اسے مثالاً دیکھنا چاہیئے۔ وہ لکھتے ہیں کہ "میں اس کا یہ مفہوم سمجھتا ہوں کہ وہ ایک طرح کا

قائم بالذات، کامل، غیر محدود و ہمہ گیر اختیار ہے جو سلطنت کو اپنی رعایا کے ہر فرد اور اس کے تمام اجتماعات پر حاصل ہے۔" یہ ایک نہایت سخت بیان ہے اور پہلی نظر میں یہ ضروری معلوم ہوتا ہے کہ نہایت ہی زور کے ساتھ اس کی تردید کی جائے۔ اس سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ وہ سلطنت کی مطلق العنانہ کارروائیوں کو جائز سمجھتا اور انفرادی حقوق کی قربانی کا روادار ہے، لیکن سلطنت کے اقتدار اعلیٰ کے زیادہ موزوں معنی کے لئے یہ ضروری ہے کہ اس میں آزار رسانی کے خیال کا شائبہ تک باقی نہ رہے۔ مطلب صرف یہ ہے کہ سلطنت ایک منتظم جماعت ہے۔ وہ اس وقت وجود میں آتی ہے جب اسے افراد کے اوپر اقتدار اور انکی طرف سے اطاعت مسلم ہو جاتی ہے۔ اس اطاعت کے لئے یہ ضروری نہیں ہے کہ جو لوگ اطاعت کرتے ہیں ان میں سے ہر ایک سے اس اطاعت کے متعلق استصواب کر لیا گیا ہو۔ سلطنت کے وجود کے تسلیم کرنے کے لئے صرف اتنا ہی درکار ہے کہ یہ اطاعت واقعۃً قائم ہو جائے۔ سلطنت کے اندر کہیں نہ کہیں کوئی شخصِ واحد یا کوئی جماعت ایسی ہونا چاہئے جس کے احکام کی اطاعت ہوتی ہو۔ اس سے کچھ بحث نہیں کہ اخلاقی طور پر وہ احکام بجا ہیں یا بیجا اور صاحبانِ اقتدار کو یہ حیثیت عام رضامندی سے حاصل ہوئی ہے یا جسمانی قوت کے زور سے، مگر دونوں صورتوں میں یہ ضروری ہے کہ وہ اپنے احکام کو تہدیداً عمل میں لا سکتے ہوں۔ جب تک ایسی کوئی جماعت نہ ہوگی سلطنت کا وجود مسلم نہیں سمجھا جائے گا۔ اس طرح یہ جو احکام دئے جاتے ہیں انھیں کو قوانین کہتے ہیں، پس قانون وہ حکم ہے جو سلطنت کی طرف سے جاری کیا جاتا ہے۔ اب سوال یہ ہے کہ سلطنت کے اس اقتدارِ اعلیٰ یعنے اس کے قانونی تفوق کے لئے کوئی حد اور قانونی حد ہے یا نہیں؟ ظاہر ایسی کوئی حد نہیں ہے کیونکہ اس صورت میں تضاد لازم آجائے گا۔ قانونی حد کے معنی یہ ہوں گے کہ کوئی ذی اقتدار قانون بنانے والا ایسا ہے جس نے یہ حد معین کی ہے مگر فی الحقیقت قانون بنانے والی قوت خود سلطنت ہی کا اقتدار اعلیٰ ہے، اس لئے وہ خود اپنے اختیار پر جو حصر قائم کرے گی بوقت ضرورت

اسے فوراً رفع کر دے گی؛ اس لیئے قانون بنانے والی جماعت کا اختیار قانون سازی لازماً غیر محدود ہو گا، بالفاظ دیگر یہ کہ قانونی حیثیت سے سلطنت صاحب اقتدار اعلیٰ ہے۔ جب اس نظر سے دیکھا جاتا ہے تو دونوں اصطلاحوں کا مطلب ایک ہی ہو جاتا ہے۔

انگلستان کے مقنن جان آسٹن نے قانونِ اقتدار اعلیٰ کی جو اصولی تعریف کی ہے اس کے جانچنے سے یہ بحث اور بھی صاف ہو جاتی ہے۔[1] وہ لکھتا ہے کہ "جو کوئی معین و قوی العزم بالادست شخص عادتاً کسی اپنے ہی سے بالادست شخص کی اطاعت نہ کرتا ہو اور کوئی معین جماعت انسانی عادتاً اس کی اطاعت کرتی ہو تو یہی بالادست شخص اس جماعت میں فرمانروا ہے اور وہ جماعت (جس میں خود یہ بالادست شخص بھی شامل ہے) ایک سیاسی و آزاد جماعت ہے"۔ پس اس بیان کے مطابق سلطنت (یا بقول آسٹن "سیاسی و آزاد جماعت") ایک ملت ہے جو تابع و متبوع دونوں پر مشتمل ہوتی ہے۔ فرمانروائی و اطاعت کا فی نفسہ موجود ہونا بھی سلطنت کے قائم ہونے کا ایک معیار ہے۔ قانون ایک حکم ہے جو اس قسم کی اطاعت کا مطالبہ کرتا ہے۔ پس ہمیں نہایت ہوشیاری کے ساتھ اس استحقاق یا قانونی استحقاق کے تصور پر بھی غور کرنا چاہیئے جو مقدمات بالا سے پیدا ہوتا ہے۔ اس میں ہر وہ امتیازِ خاص یا حریت شامل ہے جو ایک باشندۂ ملک کو اپنے دوسرے اہل ملک کے مقابلے میں حاصل ہوتی ہے اور جو فرمانروا طاقت کی طرف سے عطا ہوتی اور اسی طاقت کی طرف سے اُس کی حفاظت ہوتی ہے۔ اس سے یہ ظاہر ہے کہ یہ امتیاز یا حق اخلاقی حق کے مفہوم سے بالکل جداگانہ ہے۔ مثلاً فرانسیسی انقلاب کے پہلے اٹھارھویں صدی کی سلطنت کے تحت میں جاگیردار امرا کو اپنے زیردستوں سے

---

[1] جان آسٹن (۱۷۹۰-۱۸۵۹) انیسویں صدی میں انگلستان کے مصنفانِ اصولِ قانون میں سب سے مقدم شخص ہے اور یہ سمجھنا چاہیئے کہ تحلیلی طریق (Analytical School) کا وہی بانی مبانی ہے اور یہی وہ طریق ہے جس کے خیالات کا نہایت قوی اثر انگلستان و امریکہ کے قانونی تخیل پر پڑا ہے۔

نہایت جابرانہ محصولوں کے جمع کرنے کا اختیار حاصل تھا، علیٰ ہذا ایک مطلق العنان بادشاہ اپنے کسی ذلیل غلام کو کسی مفتوحہ علاقہ کے باشندوں کی جان و مال پر "اختیار" دے سکتا ہے۔ پس اس سے یہ نتیجہ نکلے گا کہ سلطنت کی تنظیم میں افراد کو خود سلطنت کے مقابلے میں کسی قسم کا کوئی حق حاصل نہیں ہے ورنہ منافی تضاد لازم آجائے گا کیونکہ سلطنت ہی قانونی حقوق کی پیدا کرنے والی ہے۔ اس طرح پر اس مسئلے پر نظر کرنے سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ اقتدار اعلیٰ، قانون اور حق فی حد ذاتہا اخلاقیات کے اثر سے بالکل معرا ہیں۔

اس مجمل مفہوم سے کہ سلطنت کو اقتدار اعلیٰ حاصل ہے اور قانون کا اختیار غیر محدود ہے، جو غلط فہمی پیدا ہوتی ہے وہ ایک بالکل ہی مغالطہ آمیز اعتراض کی صورت اختیار کر لیتی ہے۔ دعویٰ یہ کیا جاتا ہے کہ سلطنت کو افراد کی مذہبی و خانگی زندگی میں کسی طرح دخل دینے کا مطلقاً کوئی حق حاصل نہیں ہے۔ یہ بھی یقینی ہے کہ اُس وسعت کی بھی کوئی حد ہونا چاہیئے جہاں تک سلطنت کے احکام کی مداخلت ہو سکتی ہے۔ اخلاقی خیال سے بالیقین اس قسم کی حد موجود ہے اور بہت سے لوگ قطعاً یہ سمجھتے ہیں کہ یہ ایک اخلاقی غلطی ہے کہ افراد کے لیئے سلطنت حکماً کوئی مذہبی عقیدہ معین کرے، لیکن اس کا یہ مفہوم نہیں ہو سکتا کہ سلطنت کے حدِ عمل پر کوئی قانونی تحدید عائد کی جائے۔ سلطنت کی ذی اقتدار جماعت پر قانوناً یہ قید نہیں عائد ہو سکتی کہ وہ مذہب یا کسی خانگی معاملے میں دخل نہیں دے گی۔ اگر اس پر ایسی قید عائد ہو تو پھر وہ ذی اقتدار جماعت نہیں رہتی بلکہ اقتدار اعلیٰ اس شخص یا اُن اشخاص کو حاصل ہو گا جو اس قسم کے حدود کا تعین و تقرر کر سکیں۔ سلطنت کے اقتدار اعلیٰ کی "تحدید" کے لیئے دیگر مختلف ذرائع سے جو کوششیں کی گئی ہیں ان سب کا جواب یہی ہے، مثلاً بلنچلی نے کہا ہے کہ سلطنت بحیثیتِ مجموعی قادرِ مطلق نہیں ہے، کیونکہ خارجی طور پر وہ دوسری سلطنتوں کے حقوق سے اور اندرونی طور پر خود اپنی ہیئتِ ترکیبی اور اپنے افرادِ ملک کے حقوق سے محدود ہے"۔[1] بلنتشلی کا

---

[1] نظریہ سلطنت (Theory of the State) کتاب ہفتم باب اول۔

دعویٰ یہ ہے کہ ہر ایک سلطنت کا اقتدار اعلیٰ دوسری سلطنتوں کے معاہدوں سے محدود ہے۔ مگر یہ تمام "تحدیدیں" اخلاقی حیثیت رکھتی ہیں قانونی حیثیت نہیں رکھتیں۔ قانونی حیثیت سے سلطنت حاکم علی الاطلاق ہے۔ اس آسانی کے ساتھ جو غلط فہمی یہاں پیدا ہو گئی ہے، اس میں بعض مصطلحات متعلقہ کے اغلاق کی وجہ سے اور بھی زیادتی ہو گئی ہے۔ لفظ "حق" کا مفہوم اخلاقی بھی ہے اور قانونی بھی۔ مفہوم اول میں اس کا اطلاق انسان کے تمام اعمال و افعال پر حاوی ہے اور اُن تمام افعال و ترک افعال سے تعلق رکھتا ہے جو اخلاقی فرض کے طور پر عائد ہوتے ہیں۔ قانونی مفہوم میں اس کا تعلق صرف ان افعال و ترک افعال سے ہے جو سلطنت کی تہدیدی قوت کے زور سے عائد کیئے جاتے ہیں۔ اسی طرح اقتدار اعلیٰ کے لفظ کا اطلاق صرف قانونی تفوق کے مفہوم ہی میں نہیں ہوتا بلکہ اس کے کچھ اور بھی معنی پیدا ہوتے ہیں، یعنی محض لفظی رعایت سے اس کا استعمال بادشاہ کے منصبی حقوق کے ظاہر کرنے کے لیئے بھی ہوتا ہے۔ چنانچہ برطانیہ عظمیٰ و آئرلینڈ کا ایک بادشاہ ہے مگر یہ محض خطاب ہے قانونی اقتدار اعلیٰ نہیں ہے۔ یہ فرق اس قدر ظاہر و باہر ہے کہ اس کی زیادہ توضیح و تشریح کی ضرورت نہیں ہے۔

۲۔ موجود الوقت حکومتوں کا مقر اقتدار اعلیٰ۔ اقتدار اعلیٰ اور قانون کی جو ماہیت اوپر بیان کی گئی ہے اس کی مزید توضیح اس طرح ہو سکتی ہے کہ دنیا کی چند خاص سلطنتوں میں اس کے عملی نفاذ پر غور کیا جائے۔ جو مثال سب سے زیادہ آسانی سے سمجھ میں آ سکتی ہے وہ شہنشاہی برطانیہ کی مثال ہے۔ وہاں قانونی اقتدار اعلیٰ پارلیمنٹ کو حاصل ہے لیکن قانوناً پارلیمنٹ کے لفظ میں فی الجملہ بادشاہ، امرا اور عوام تینوں شامل ہیں۔ پارلیمنٹ ایک مطلق العنان قانونی حکمران ہے۔ ہر ایک قانون جس کا بنانا وہ ضروری سمجھے وہ واقعتاً ایک جائز و درست قانون ہے۔ اس کے اختیار قانون سازی کا کوئی (قانونی) حصر نہیں ہے۔ جو قانون حسب ضابطہ پارلیمنٹ سے منظور ہو جائے

اس کی صحت وعدم صحت کے متعلق کوئی برطانوی عدالت کچھ نہیں کہہ سکتی (قانوناً) پارلیمنٹ کے اختیار کی کوئی حد و غایت نہیں ہے، رسم و رواج، ازمنۂ گزشتہ کے قوانین، (منشور اعظم وغیرہ کے مانند) تحریری فرامین، (جو برطانوی نظام سلطنت کے جزو ہیں) کسی نے بھی پارلیمنٹ کے اختیار کو محدود نہیں کیا ہے۔ اہل ملک میں سے کسی فرد واحد کو کوئی (قانونی) حق” ایسا حاصل نہیں ہے جسے پارلیمنٹ منسوخ نہ کر سکتی ہو۔ کسی مقامی جماعت یا کسی نوآبادی کو حکومتِ خود اختیاری کا کوئی ایسا اختیار حاصل نہیں ہے جسے پارلیمنٹ ساقط نہ کر سکتی ہو۔

شہنشاہی برطانیہ کی مثال ایک سادی صورت میں سلطنت کے قانونی تفوق کی ظاہر کرنے والی ہے۔ ممالک متحدہ امریکہ کی صورتِ حال اگرچہ زیادہ پیچیدہ ہے مگر وہ بھی انھیں صورتوں میں تحلیل کیجا سکتی ہے۔ یہاں پہلی نظر میں کسی ذی اقتدار فرمانروا جماعت کا ایسا صاف اظہار نہیں ہوتا۔ اتحاد کی ہر ایک ریاست کے اختیاراتِ حکومت (عاملانہ و قانون سازانہ دونوں) قانونی حد کے اندر محدود ہیں۔ اسی طرح حکومتِ متحدہ یعنے رئیس جمہوریہ اور کانگریس (موتمر سیاسی) یا دونوں کے مجموعی اختیارات بھی ایک خاص وسعت کے اندر محدود ہیں۔ برطانوی پارلیمنٹ کی طرح یہاں کے موتمر کو قانوناً یہ اختیار نہیں حاصل ہے کہ جو قانون مناسب سمجھے نافذ کردے، یہاں عدالتیں اس امر کی مجاز ہیں کہ کسی خاص ریاست اور خود “اتحاد” کے جس قانون کی نسبت یہ سمجھیں کہ وہ واضعان قانون کے قانونی اختیار سے متجاوز ہے، اس پر جرح و قدح کریں۔ مثلاً “اتحاد” کے کسی قانون کی رو سے اگر محصولِ برآمد لگایا جائے تو اس کی پابندی قانوناً لازم نہیں ہوگی، لیکن ان سب کا ماحصل صرف یہ ہے کہ رئیس جمہوریہ، موتمر اور منفرد ریاستوں کی حکومتیں، ان میں سے کسی کو بھی سلطنت کا “اقتدار اعلیٰ” حاصل نہیں ہے، بلکہ یہ اعلیٰ اقتدار کہیں اور مرکوز ہے۔ یہ اقتدار اس جماعت میں مضمر ہے جسے (قانوناً) یہ حق حاصل ہے کہ وہ جو قانون چاہے بنادے یعنی یہ اختیار اس جماعت کو حاصل ہے جو سلطنتہائے متحدہ امریکہ کے نظام حکومت میں قانونی ترمیم کا حق رکھتی ہے، یہ جماعت مؤتمر کی دو ثلث کی کثرت یا وہ عارضی مجلس سیاسی

ہے جو خاص اسی غرض کے لئے منعقد کی جائے اور ریاستوں کی مجالس واضع قانون میں سے تین چوتھائی یا ان کی کوئی خاص مجلس اس کی تصدیق کرسکے[1]، بیشک یہ صحیح ہے کہ یہ جماعت ایک متحدہ حکمران جماعت کی حیثیت سے ہمہ وقت قائم نہیں رہتی مگر یہ بھی ظاہر ہے کہ اصولاً وہ موجود ہے اور اس کی نسبت یہ سمجھا جاتا ہے کہ اسے ویسا ہی کامل قانونی تفوق حاصل ہے جیسا کہ برطانوی پارلیمنٹ کو حاصل ہے۔ یہی حال فرانس کا ہے، رئیس جمہوریہ، دارالنائبین یا سینیٹ کسی کو بھی کوئی غیر محدود قانونی قدرت نہیں حاصل ہے مگر مجلس سینیٹ اور دارالنائبین، دونوں مل کر ایک متفقہ اجلاس یا قومی مجلس قائم کرسکتے ہیں اور اس حیثیت سے انھیں نظام سلطنت کے تبدیل کرنے کا حق اور قانونی تفوق حاصل ہو جاتا ہے۔

۳۔ نظریۂ اقتدار اعلیٰ کی تنقید؛ سر ہنری مین کے اعتراضات۔ پس اقتدار اعلیٰ اور قانون کا تصور؛ عام طور پر وہی ہے جو اوپر بیان ہوا اور یہ تصور خصوصیت کے ساتھ انگلستان کے زمانۂ جدید کے مقننوں کا طریق و مذہب سمجھا جاتا ہے اور اسے اکثر طریق تحلیلی کہتے ہیں۔ اسے بحیثیت مجموعی سیاسی سلطنت کے تجزیہ و تحلیل کے لئے سب سے زیادہ قابل اطمینان بنیاد قرار دے سکتے ہیں؛ لیکن اس پر بہت سخت اور گہرے اعتراضات بھی وارد ہوئے ہیں اور کسی حیثیت سے بھی اسے ہمہ گیر قبولیت نہیں ہوسکتی، اس لئے مناسب یہ ہے کہ اس سلسلے میں اعتراضات کے بھی بعض خاص خاص

---

[1] ہر دو ایوان کے دو ثلث ارکان جب ضرورت سمجھیں تو موتمر اس دستور میں ترمیمات تجویز کریگی یا مختلف ریاستوں کی جماعتہائے تشریعی جب خواہش کرے تو موتمر ترمیمات کی تجویز کرنے کے لئے ایک عارضی مجلس سیاسی منعقد کرے گی، لیکن دونوں صورتوں میں ترمیمات من کل الوجوہ اس نظام سلطنت کا جزو اسی وقت ہوں گے جبکہ ریاستوں کی جماعتہائے تشریعی میں سے تین چوتھائی جماعتیں یا ان کی خاص منعقد کردہ عارضی مجلسیں ترمیمات کی توثیق کردیں۔ ان دونوں صورتوں میں سے کسی کا اختیار کرنا موتمر کی تجویز پر منحصر ہوگا۔" دستور ممالک متحدہ امریکہ دفعہ پنجم۔

نکات بیان کر دیئے جائیں۔ اس کے خلاف جو اعتراضات دکھائے گئے ہیں ان میں یہ دعویٰ کیا گیا ہے کہ یہ اصول محض ایک ظاہر نما و مجرد عن العمل قسم کا ہے، اور اس اعتبار سے ناکمل ہے کہ اس سے اقتدار سیاسی کے آخری و حقیقی منبع کا پتہ نہیں چلتا اور قانون کی نوعیت و ماہیت کی نسبت وہ ایک غلط تصور پیدا کر دیتا ہے۔

آسٹن کے نظریئے کے متعلق ان اعتراضات میں سے پہلا اعتراض انگلستان کے مقنن سر ہنری مین کا ہے۔ جسے انھوں نے "تاریخ ادارات قدیمہ" (Early History of Instituting) کے آکسفورڈ والے لکچروں کے دوران میں پیش کیا تھا۔ سات برس تک مجلس ہند کے قانونی رکن رہنے کے باعث مین کو ایک ایسے تمدن سے واسطہ پڑا تھا جو انگلستان کی ان قانونی تنظیمات سے بالکل مغائر تھا جن پر آسٹن نے اپنی تصنیف کی بنیاد رکھی تھی۔ مشرقی ممالک میں ایسے قدیم زمانوں کے رسم و رواج کی حکومت ہے جن کا کہیں نشان بھی نہیں ملتا۔ ارادۃً تحریری قوانین کے وجود میں لانے کا خیال تک اہل مشرق کے دلوں سے بعید ہے اور مشرق کے مطلق العنان بادشاہوں میں سے بیرحم سے بیرحم اور بے باک سے بے باک بادشاہ بھی یہ محسوس کرتا ہے کہ قدیمی رسم و رواج اور مذہب کی ہیئت نے اس کے اختیارات کو مقید کر رکھا ہے۔ اس وجہ سے مین نے یہ سوال پیدا کیا کہ آیا "ہر ایک آزاد سیاسی جماعت میں کوئی ایک شخص یا چند اشخاص کا کوئی اجتماع ایسا موجود ہے جسے یہ اختیار حاصل ہو کہ وہ قوم کے دوسرے ارکان کو بالکلیہ اپنی مرضی پر چلنے پر مجبور کر سکے"۔ یہ قیاس کہ عارضی ہنگامہ آرائیوں کو چھوڑ کر ہر قوم میں کوئی ایک شخص یا چند اشخاص ایسے موجود ہوتے ہیں جن کا اقتدار اعلیٰ ایسا ہی یقینی ہوتا ہے "جیسے کسی مادی شئے میں مرکز ثقل کا ہونا یقینی ہے"، مین اسے تاریخ و حالات واقعیہ دونوں کے خلاف قرار دیتا ہے اور مشرقی طرز کی قوموں کی حالت کے اعتبار سے تو بالیقین ایسا ہی ہے، مین، پنجاب کے مطلق العنان حکمراں رنجیت سنگھ کی مثال دیتا ہے "جس کے احکام کی

ادنیٰ نافرمانی کی سزا، موت و قطع اعضا ہوا کرتی تھی۔" لیکن اس وسیع اختیار کے باوجود بھی اس حکمراں نے "کبھی کوئی ایسا حکم نہیں نافذ کیا جسے آسٹن قانون کہہ سکے اس کی رعایا اپنی معاشرت میں جن قواعد پر عمل پیرا تھی وہ از یاد رفتہ زمانے کے رسم و رواج سے ہی ماخوذ تھے اور ان قواعد کا عملدر آمد پنچ کے کارکنوں (یعنے مذہبی پیشواؤں) کے وسیلے سے ہوتا تھا۔" اس سے جو قطعی نتیجہ نکلتا ہے وہ یہ ہے کہ آسٹن نے اپنے اصول قانون میں اقتدار اعلیٰ، سلطنت اور قانون کے متعلق جس قسم کا تصور قائم کیا ہے وہ مذکورۂ بالا صفات کی قوموں پر منطبق نہیں ہوتا، لیکن مین اسی پر بس نہیں کرتا وہ آسٹن کے تجزیہ کو صرف مشرقی نظام معاشرت ہی کے لئے نہیں بلکہ مغربی تمدن کے ممالک کے لئے بھی ناکافی قرار دیتا ہے۔ اس کا یہ خیال ہے کہ یہ نظریہ صرف اس اعتبار سے صحیح ہے کہ وہ ایک تہدیدی عمل کا نتیجہ ہے جس میں "حکومت و نظام معاشرت کی ایک خصوصیت یعنے جبر و قوت کے سوا اور تمام خصوصیات و لوازم کو ترک کر دیا گیا ہے، سیاسی اقتدار کی اس طرح تشریح کرنے سے کہ اس کی صرف ایک خصوصیت پر لحاظ کیا جائے یہ بھی لازم آتا ہے کہ "قوم کی تمام تاریخ کو پس پشت ڈال دیا جائے اور تاریخی نظائر کے اس تمام مجموعے سے مطلق سروکار نہ رکھا جائے جن سے ہر قوم میں یہ متعین ہو جاتا ہے کہ بادشاہ اپنی ناقابل مقابلہ تہدیدی طاقت کو کس طرح کام میں لاسکتا ہے اور کس طرح کام میں نہیں لاسکتا۔"

لیکن اصل یہ ہے کہ خود آسٹن اس اعتراض کی نوعیت کی طرف پہلے ہی کچھ نہ کچھ اشارہ کر چکا تھا۔ رسم و رواج کے ان تمام حالات پر محتوی ہو جانے کے لئے جن کا حکمراں براہ راست حکم نہیں دیتا بلکہ رواجی طریقوں پر عمل ہوتا ہے اس نے ایک جامع و مانع کلیہ قرار دے دیا ہے کہ "حکمراں کا کسی امر کو جائز رکھنا بمنزلہ اس کے حکم دینے کے ہے۔" اس اصول کے عملدرآمد کی سب سے بہتر مثال انگلستان کے عرفی قانون سے ملتی ہے۔ یہ ان قواعد کا مجموعہ ہے جو فرمانروا یا پارلیمنٹ کی طرف سے بحیثیت قانون کے کبھی نافذ

نہیں ہوئے مگر قدیم زمانے سے موجود ہیں اور عدالتوں کی رائے کے موافق ان میں ہمیشہ ترمیم و توسیع ہوتی رہتی ہے۔ آسٹن کا کہنا یہ ہے کہ یہ دعویٰ بالکل غلط ہے کہ اس قسم کے قواعد کا موجود ہونا اور قائم رہنا پارلیمنٹ کے اقتدار اعلیٰ کا محدود کرنے والا ہے۔ وجہ یہ ہے کہ چونکہ پارلیمنٹ کو مسلمہ طور پر یہ قوت حاصل ہے کہ وہ اپنے حسب صوابدید ان عرفی قواعد میں جس طرح چاہے ترمیم کر دے یا انھیں منسوخ کر دے اس لیئے ان کا قائم رہنا بمنزلہ اس شے کے ہے کہ پارلیمنٹ نے ان کا حکم دے دیا ہے۔ یہ دلیل قواعد عرفی کے قانونی جواز کی نسبت بلا شک و شبہ صحیح ہے مگر پنجاب کے مطلق العنان حکمراں کے اوپر اس کی تطبیق کرنے کی کوشش قطعاً غلط ہے کیونکہ اس صورت میں حکمراں کو اس کے سوا کوئی چارۂ کار نہیں ہے کہ جس شئے کو وہ بدل نہیں سکتا اس کو "روا رکھے" اس کو اقتدار اعلیٰ کے مفہوم میں تبدیل کرنا درحقیقت الفاظ میں غیر ضروری کھینچ تان کرنا ہے۔ اگر ایسا ہی ہو، تو بھی کہا جا سکتا ہے کہ قانون جذب و کشش کا عمل صرف اس بنا پر ہے کہ اسے "روا رکھا گیا ہے"۔

یہ کہنا غالباً قرین عقل ہوگا کہ آسٹن کا تجزیہ زمانۂ جدید کی مہذب سلطنتوں کے اوپر منطبق ہو سکتا ہے مگر اس کا اطلاق نیم منتظم اور قدیمی قوموں کے اوپر نہیں ہو سکتا۔ خود مہذب سلطنتوں کی نسبت بھی یہ کہنا صحیح ہوگا کہ ایک معنی کر کے یہ نظریہ ایک تجریدی خیال ہے، اس نظریۂ اقتدار اعلیٰ کا ذکر کرتے ہوئے سر جیمز اسٹیون نے کہا ہے کہ "ریاضیات یا اقتصادیات کے مسائل کی طرح اس کی صحت صرف تجریدی حیثیت سے تسلیم کی جا سکتی ہے" جس کا مطلب یہ ہے کہ اس سے جو مسائل مستنبط ہوتے ہیں وہ ایسے مسائل ہیں جن کا تصور ذہنی واقعات پر نظر کرنے سے پیدا ہو جاتا ہے، عملاً کوئی واقعہ ایسا نہیں ملتا جو کلیتہً اس کا مظہر اور اس کا موضح ہو۔ جس طرح عالم فطرت میں کوئی مکمل دائرہ کوئی خالص جامد جسم نہیں ہے یا جس طرح کلوں کا کوئی ایسا نظام نہیں ہے جس میں رگڑ نہ ہو یا نظام معاشرت کی کوئی ایسی حالت نہیں ہے جس میں انسان تمامتر نفع ہی کی غرض سے کام کرتا ہو، اسی طرح

عالم فطرت میں کوئی ایسی شئے نہیں ہے جسے اقتدار مطلق کہہ سکیں" ان قیود کے ساتھ آسٹن کے نظریہ کی نسبت یہ کہہ سکتے ہیں کہ وہ فی الجملہ صحیح ہے۔ اس کا اطلاق ان قوموں تک محدود سمجھا جاتا ہے جو قطعی طور پر منتظم ہوگئی ہیں۔ سیاسی طاقت کا جو تجزیہ پیش کیا جاتا ہے اس کا یہ مطلب نہیں ہے کہ وہ اقتدار و اختیار کے آخرترین منبع (یا اس کے سببِ اول) کی تشریح ہے[1]۔ بلکہ اس سے مقصود ایک ہمہ گیر مجرد کلیہ قائم کرنا ہے جس سے یہ ظاہر ہوتا ہو کہ موجودہ زمانہ کی سیاسی دنیا میں اس کا عملدرآمد اس طرح ہوتا ہے۔ اس اصول کو اس مفہوم میں تسلیم کرنے سے بالطبع یہ لازم آتا ہے کہ سلطنت و قانون کے اصطلاحی معنی کو بھی محدود کیا جائے۔ لفظ سلطنت میں صرف وہی قومیں داخل ہوں گی جو ایک مختتم نظم و نسق اور فرمان و اطاعت کے معینہ تعلقات کو پورا کرتی ہوں۔ قانون کا مفہوم یہ ہوگا کہ وہ صرف ایک حکم ہے جو سلطنت کے منتظم اقتدار اعلیٰ کی جانب سے بلاواسطہ یا بالواسطہ شائع کیا جاتا ہے (بالواسطہ کا مطلب یہ ہے کہ کسی قائم شدہ رسم و رواج کے شکست کرنے سے بالارادہ انکار کیا جائے) اس طرح اس کے مفہوم کی وسعت میں جو کمی واقع ہوتی ہے اس کی تلافی اس کی قطعیت و اہمیت سے پوری ہو جاتی ہے۔

لیکن بعض مصنفین اسے زیادہ پسند کرتے ہیں کہ مین کے اعتراض کے

---

[1] برائس لکھتا ہے کہ کون شخص "قانوناً صاحبِ اقتدار اعلیٰ ہے" یہ ان سوالات سے بالکل علیحدہ شئے ہے کہ کیوں وہ صاحبِ اقتدار ہے اور کس نے اسے صاحبِ اقتدار بنایا ہے۔ وہ تاریخی واقعات جن کے ذریعہ سے کسی خاص حکمران کو اقتدار حاصل ہوا ہے، نیز وہ اخلاقی وجوہ جن کی بنا پر اسے اطاعت کا حق حاصل ہے، ان کا تعلق تاریخ، فلسفۂ سیاسیات یا اخلاقیات سے ہے اور یہ ان سوالات سے بالکل علیحدہ ہیں جن کا واسطہ قانون سے ہے اور صاحبِ اقتدار اعلیٰ کے تعین اور اس کے اختیارات کی تحدید کے خالص قانونی سوالات کے ساتھ ان مباحث کو خلط ملط کر دیا جاتا ہے تو اس سے سوائے ابتری کے کچھ حاصل نہیں ہوتا" ("مطالعات تاریخ و اصول قانون" **Studies in History and Jurisprudence**) سنہ ۱۹۰۱ء۔

رفع کرنے کے لئے سلطنت و قانون کے معنی میں وسعت دے دیں اور مشرقی و دیگر اقوام کو جن کا سیاسی ارتباط آسٹن کے تجزیئے سے مطابقت نہیں رکھتا انھیں بھی اس مفہوم میں شامل کر لیں۔ مثلاً وڈرو ولسن[1] قانون کا ایک ایسا تصور ذہنی پیش کرتا ہے جسے معینہ حکم سے کوئی مطابقت نہیں ہے بلکہ اس کی کوشش یہ ہے کہ اس مفہوم میں وہ تمام رواجی عملدر آمد بھی شامل ہو جائیں جن کی پابندی لازم ہو گئی ہے۔ وہ لکھتا ہے کہ "قانون، مسلمہ خیالات و عادات کا وہ جزو ہے جسے حکومت کے اقتدار و اثر کی رو سے یکساں قواعد کی صورت میں قطعی و صریحی طور پر تسلیم کر لیا گیا ہے۔ ان قواعد کا وہ حصہ جو بالارادہ قانون کی صورت میں وضع کیا جاتا ہے وہ اس کا صرف ایک ضمنی جزو ہے۔ ایک حد تک وہ ان پرانے رسم و رواج سے پیدا ہوتے ہیں جو کل قوم کے متفقہ عمل سے صورت پذیر ہوئے ہیں، کسی شاہی یا قانونی حکم سے وجود میں نہیں آئے ہیں۔" قانون کے دیگر مخارج میں ایک مخرج معمولات کے وہ قواعد ہیں جو مذہبی عقیدے پر مبنی ہیں اور دوسرا مخرج وہ فیصلے ہیں جو موجود الوقت قوانین پر حکم لگانے والے نافذ کرتے ہیں اور اس طرح اس کے مفہوم کو وسیع کر دیتے ہیں۔ وڈرو ولسن نے جو خیال یہاں ظاہر کیا ہے اس کا مقصود یہ ہے کہ قانون کے تحلیلی بیان اور سر ہنری مین کے اعتراض میں ہمنوائی پیدا ہو جائے، مگر پھر بھی غالباً یہ اعتراض باقی رہ جائے گا کہ آیا مہذب ممالک کے باب میں اس کلیہ سے کہ "حکمراں کا کسی امر کو جائز رکھنا بمنزلہ اس کے حکم دینے کے ہے" قانون کے تمام مذکورۂ بالا مخارج آسٹن کے اصول کے تحت میں نہیں آ جاتے؟

۴۔ سیاسی اقتدار اعلیٰ کا نظریہ۔ آسٹن کے نظریۂ اقتدار اعلیٰ کے متعلق ان اعتراضات کے علاوہ جن کا ذکر اوپر ہو چکا ہے بعض اور وجوہ سے بھی خوردہ گیری کی گئی ہے۔ یہ کہا گیا ہے کہ اگرچہ اقتدار قانونی کے تصور سے علی العموم انکار نہیں کیا جا سکتا، مگر اسے جس حد تک وسیع ہونا چاہئے اس حد تک وہ

---

[1] "سلطنت" باب ۱۴۔

وسیع نہیں ہے، اس سے تو یہ معلوم ہوتا ہے کہ فلاں شخص یا فلاں اشخاص قانونی طور پر یہ قدرت رکھتے ہیں کہ باقی حصۂ قوم کے لئے با اقتدار احکام نافذ کرسکیں مگر اس سے سیاسی طاقت کے آخری مخزن کا صحیح صحیح پتہ نہیں چلتا۔ ایک مطلق العنان شاہی میں تنہا بادشاہ کی مرضی قانونی اقتدار کا حکم رکھ سکتی ہے مگر یہ ممکن ہے کہ خود بادشاہ کسی چالاک مذہبی پیشوا یا کسی حاوی وزیر کے ہاتھ میں محض کٹھ پتلی ہو۔ جن ملکوں میں نیابتی حکومت قائم ہے ان میں منتخب شدہ حکمران جماعت اصلاً یا ظاہراً عارضی طور پر قانونی اقتدار پر قابض ہوتی ہے، مگر ہم انتخاب کنندوں کی اس عام جماعت کی نسبت کیا کہتے ہیں جس کی مرضی کے وہ لوگ نمائندے ہیں اور جس سے وہ اختیار حاصل کرتے ہیں۔ کیا سیاسی ربط و اطاعت کی اتنی ہی تشریح کافی ہے کہ ہم بادشاہ یا مجلس واضع قانون کے قانونی تفوق پر آکر رک جائیں اور اس کے عقب میں جو حقیقی و اصلی منبع اقتدار ہے اس کے تسلیم کرنے سے انکار کر دیں، درآنحالیکہ یہ ممکن ہے اس بادشاہ یا اس مجلس کا یہ تفوق محض برائے نام، زوال پذیر، اور دوسروں کا عطا کیا ہو۔ ان وجوہ سے حال کے بعض مصنفوں نے یہ چاہا ہے کہ آسٹن کے نظریہ میں خالص قانونی اقتدار اعلیٰ کے ساتھ حقیقی یا سیاسی اقتدار اعلیٰ" کا بھی اضافہ کر دیں[1]، ان کا

---

[1] سیاسی اقتدار اعلیٰ کے نظریئے کے متعلق طالب علم کتب ذیل سے استفادہ کرسکتا ہے:۔
ا۔ و۔ اے۔ وی۔ ڈائسی، "قانون نظام سلطنت" (**Law of the Constitution**)
ڈیوڈ۔ جی۔ رچی "اصول مداخلت سلطنت" (**Principles of State Interfererce**)
سجوک "مبادی سیاسات" (**Elements of Politics**) باب سی و یکم
میک کنی "سلطنت و فرد واحد" (**State and Individual**) باب نہم و دہم۔
یہ تمام قابل استثناء ارباب قلم قانونی و سیاسی اقتدار اعلیٰ کے فرق باہمی کو "قابل فہم و قابل قدر سمجھتے ہیں۔

منشا یہ نہیں ہے کہ آسٹن کی تحلیل کے نتائج کو بیکار کردیں بلکہ وہ صرف اس امر پر توجہ دلاتے ہیں کہ اس نظریہ سے اعلیٰ اختیار سیاسی کی ماہیت اور اس کے جائے قرار کی کامل تشریح نہیں ہوتی۔ پروفیسر ڈائسی کا قول ہے کہ "صاحب اقتدار اعلیٰ کے عقب میں جسے اہل قانون تسلیم کرتے ہیں ایک اور فرمانروا ہے جس کے آگے اس قانونی فرمانروا کو جھکنا پڑتا ہے" پروفیسر سجوک نے اس زیر بحث نکتہ کی توضیح یوں کی ہے کہ ایسے مفروضہ حالات قائم کئے ہیں جن میں یہ صاف عیاں ہے کہ سیاسی اختیار کا آخری ذریعۂ قانونی فرمانروا کے ہاتھ میں نہیں ہے۔ ایک غیر ذمہ دار آمر مطلق جسے مجلس عمومی چند برسوں کے لئے مقرر کردے اور وہ دوبارہ مقرر ہونے کی خواہش نہ رکھتا ہو قانونی و عملی حیثیت سے اسے فرمانروا کہا جاسکتا ہے لیکن اگر وہ دوبارہ تقرر کا خواہاں ہو تو پھر اس مجلس کو سیاسی قوت کا غلبہ حاصل ہو جاتا ہے جس کے خواہشات کا وہ تابع ہو اور اس کا قانونی اقتدار اعلیٰ، حقیقی قوت کا آخری محل و مرکز نہیں رہتا۔ یا فرض کیا جائے کہ کوئی بادشاہ عادتاً کسی پیشوائے مذہبی کی اطاعت کرتا ہے اور اس اطاعت کا سبب عالم آخرت کے عذاب کا خوف نہیں ہے بلکہ وہ یہ سمجھتا ہے کہ اگر اس کی رعایا یہ یقین کرنے لگے کہ وہ (بادشاہ) بالتحقیق مقہور خدا ہے تو پھر رعایا کا مطیع رکھنا مشکل ہو جائے گا، تو اس صورت میں ہمیں بالاتفاق یہ ماننا پڑے گا کہ اب اسے کامل اقتدار اعلیٰ نہیں حاصل رہا ہے" اگر ہم اس سلسلۂ دلائل کی پیروی کریں تو ہم بخوبی یہ خیال قائم کرسکتے ہیں کہ بہت کم ایسا ہوگا کہ قانونی و سیاسی اقتدارات اعلیٰ متحد و منطبق ہوں کسی سلطنت میں گروہ مذہبی، کسی سلطنت میں اہل فوج و اصحاب جائداد کے طبقے، کسی میں بادشاہ کے حاشیہ نشین یا دار السلطنت کا حاوی اثر اصلی عاملانہ طاقت قرار پا جائے گا اور معاملات عامہ کی سربراہی انھیں میں سے کسی کے ہاتھ ہوگی۔

یہاں اس خیال کا ظاہر کردینا مناسب ہوگا کہ اکثر حالتوں میں سیاسی اقتدار اعلیٰ قوم کی عام جماعت کے اندر مضمر ہوتا ہے، یا کم از کم یہ کہ رائے دہندوں کی اس جماعت کے طبقے میں ہوتا ہے جو جمہوری ملکوں میں عملاً کل بالغ آبادی پر مشتمل ہوسکتا ہے۔ اس خصوص میں خود آسٹن اس دلچسپ غلطی میں پڑ گیا کہ

اس نے انتخاب کنندوں کی جماعت کی طرف نہ صرف سیاسی بلکہ قانونی اقتدارِ اعلیٰ کو منسوب کرنے کی کوشش کی۔ یہ مغالطہ اب صاف ظاہر ہو گیا ہے[1] کیونکہ رائے دہندوں کو اگرچہ معینہ حقوق کے بعد مجلس وضع قانون کے ارکان کے منتخب کرنے کا قانونی حق حاصل ہے مگر (قانوناً) ان کو اس سے زیادہ کوئی سیاسی قوت نہیں حاصل ہے۔ بیشتر حکومتوں میں تو یہ ہے کہ وہ نہ کوئی قانون منظور کر سکتے ہیں اور نہ مجلسِ وضع قانون کی کسی کارروائی کو مسترد کر سکتے ہیں۔ مثلاً برطانیۂ عظمیٰ میں (قانونی حیثیت سے) پارلیمنٹ کو اس کا کامل اختیار حاصل ہے کہ وہ اپنے دائمی قیام کا قانون نافذ کر کے رائے دہندوں کو ان کے حق انتخاب سے محروم کر دے۔ انتخاب کنندوں کو قانونی طور پر صاحبِ اقتدار صرف اسی ملک میں کہہ سکتے ہیں جس میں ہدایت، مراجعہ کا اصول لازمی و عام قرار دے دیا گیا ہو[2]۔ مگر اس خلط مبحث میں پڑنے کے بجائے جس سے آسٹن نے خود اپنے اصول و طریق کی حقیقت کو خراب کر دیا ہے، یہ کہنا زیادہ موزوں و مناسب ہو گا کہ اقتدار سیاسی کی آخری حد انتخاب کنندگاں ہیں۔ لیکن اس رائے کے خلاف بھی کچھ کہا جا سکتا ہے۔ کیا یہ خیال میں نہیں آسکتا کہ بادشاہ کے مانند رائے دہندے بھی گروہ مذہبی کے زیر اثر ہوں یا وہ عملاً زمیندار، اصحابِ ثروت، یا کسی خاص طبقے کے اشارے پر کام کرتے ہوں۔ ان حالتوں میں سیاسی اقتدارِ اعلیٰ کا پتہ چلانے کے لئے انتخاب کنندوں کو چھوڑ کر ایک قدم اور آگے بڑھانا پڑے گا۔ معہذا کیا یہ قیاس میں نہیں آتا کہ جن صورتوں میں جماعات انتخاب کنندگان کو محدود رکھا گیا ہے مثلاً عورتوں کو حق انتخاب سے خارج کر دیا گیا ہے ان صورتوں میں رائے دہندوں پر غیر رائے دہندہ طبقہ کا اثر پڑ جائے گا۔ پس یہ نتیجہ نہیں نکلتا کہ کس جمہوری ملک کے رائے دہندے دائماً اور لازماً اقتدارِ اعلیٰ کا

---

[1] پروفسر سجوک نے اپنی کتاب "مبادیٔ سیاسیہ" (Elements of Politics) کے ایک ضمیمہ میں آسٹن کی بنیاد کے عدم امکان کے ثابت کرنے کی کوشش کی ہے۔

[2] اس کے لئے حصۂ دوم باب چہارم ("جماعت عدالتی و انتخاب کنندگان") دیکھنا چاہئے۔

قطعی و آخری منبع و مخرج ہوتے ہیں۔

۵۔ **تنقید**:- حقیقت یہ ہے کہ اس اقتدار آخری کی تہ تک پہنچنے کی جس قدر کوشش کیجئے اسی قدر وہ دور ہوتا جاتا ہے۔ اول اول تو سیاسی اقتدار اعلیٰ کا خیال بہت واضح و قرین قیاس معلوم ہوتا ہے، مگر زیادہ تعمق نظر سے دیکھنے سے وہ ایک طرح کا "مسبب اول" بن جاتا ہے اور حدود سیاسیات کے اندر اس "مسبب اول" کا پتہ لگانا ویسا ہی دشوار ہے جیسا عالم طبیعیات میں، جب وقت کوئی شخص آسٹن کے خشک تصور قانونیت سے قدم آگے بڑھاتا ہے تو پھر سوائے ابتری کے کچھ نظر نہیں آتا موجودہ زمانے کی سلطنت میں اشخاص کی ایک جماعت جسے قانون سازی کا غیر محدود حق حاصل ہے ایک معین و مرئی جماعت ہے مگر وہ خاص شخص یا چند اشخاص کی وہ خاص جماعت جو در حقیقت ہر طرح پر فوقیت رکھتی ہے، اس کا جب تجزیہ کیا جاتا ہے کہ اس سے ایک ناقابل حل پیچیدگی پیدا ہو جاتی ہے۔

پروفیسر رچی اور دوسرے لوگوں نے اس مشکل سے بچنے کی یہ صورت نکالی ہے کہ سیاسی طاقت کا آخری مخزن ہمیشہ عوام الناس کو قرار دیا جائے جس طریق سے بھی اس کی تحقیق کی جائے اقتدار کے آخری مخزن کا پتہ نہیں چلتا ہے، انتخاب کا بلا واسطہ اختیار اور تہدید، تخویف، علانیہ بغاوت کے بالواسطہ اثرات سب ایک ہی نتیجے پر پہنچاتے ہیں کہ "قوم" ہی کو مادی قوت حاصل ہے، جب آخری حیلہ یعنے استعمال قوت کی ضرورت پڑتی ہے تو لازماً انھیں کو غلبہ حاصل ہو جاتا ہے۔ اس لئے وہ حکمرانی کے جس طریق کے بھی مطیع ہوتے ہیں وہ معناً انھیں کی منظوری سے قائم رہتا ہے۔ اس طریق بحث میں عوام الناس کے اقتدار اعلیٰ کے نظریئے کو انتہائی حد پر پہنچا دیا گیا ہے۔ یہ نظریہ صرف اس کہنے پر اکتفا نہیں کرتا کہ قوم یا قوم کے حصۂ غالب کو اعلیٰ اقتدار حاصل ہو جاتا ہے، بلکہ وہ یہ کہتا ہے کہ ہر صورت میں قوم کو یہ اقتدار حقیقتاً حاصل ہے۔ چونکہ قوم کو ایسا مادی غلبہ حاصل ہے کہ اگر وہ کافی طور پر مشتعل ہو جائے تو موجود الوقت حکومت کو نیست و نابود کر سکتی ہے، اس لئے ان کی برداشت تہدید کی ہمیشہ

کوئی نہ کوئی حد ہونا چاہئے۔ ان حدود کے اندر اگرچہ وہ اطاعت شعار ہوتے ہیں مگر جب حالت انتہا کو پہنچ جاتی ہے تو پھر وہی مالک ہو جاتے ہیں۔ ان کا حکومت کے وجود پر رضامند ہونا بالمعنی اور شاید بغیر ارادے کے ہوتا ہے اور باغلب وجوہ اس صریحی معاہدے کے اصول پر نہیں ہوتا جو روسو کے ہموطنوں کے دلوں میں موجود تھا، اس امر کی صداقت میں بھی کوئی شک نہیں ہے کہ وہ اس قسم کی رضامندی کا اظہار کرتے ہیں اور یہ کہ سیاسی اقتدار اعلیٰ کی ہمہ گیر و حقیقی بنیاد یہی رضامندی ہے۔ مسٹر رچی کا قول ہے کہ "تمام ممالکِ روس کا زار اسی طرح اپنی قوم کی مرضی کے تابع ہو کر فرمانروائی کرتا ہے جس طرح متفقیت سوئٹزرلینڈ کی عاملانہ جماعت حکمرانی کرتی ہے"[1] عوام الناس کے اقتدارِ اعلیٰ کا اس قسم کا نظریہ اگرچہ بادی النظر میں دلکش معلوم ہوتا ہے مگر اس کی بنیاد بالکل مغالطہ پر ہے۔ وہ یہ فرض کرتا ہے کہ عملاً جسمانی قوت کی فوقیت بالضرور عام قوم یعنے اس کے حصۂ کثیر کو حاصل ہوگی۔ اس فرض کرنے کے یہ معنی ہیں کہ فوجی تیاری، نظم و نسق اور باہمی مفاہمت کو بالکل نظرانداز کر دیا جائے۔

---

[1] پروفیسر رچی سیاسی اختیار کے منابع میں ان تمام تاریخی و حقیقی اثرات کو شامل کر لیتے ہیں جن سے محکومین کا موجودہ میلان طبیعت اور ان کی رائے قائم ہوتی ہے۔ سیاسی اقتدار اعلیٰ کا آخری مخزن اشخاص کی وہ معین تعداد نہیں ہے جو اس وقت موجود ہیں بلکہ ان اشخاص کی رائیں اور ان کے احساس اس کے آخری مخزن ہیں، اور ان آزاد احساس میں گزشتہ روایات، موجودہ کی ضرورتیں اور آئندہ کی امیدیں سب کا برابر حصہ ہے۔" روسی قوم کی نسبت مسٹر رچی یہ بحث کرتے ہیں کہ "زار کے حق خداداد کا اعتقاد اس کی قوت کا منبع اور اس کی اطاعت کی بنیاد ہے"، اس قسم کا خیال میک کگنی کی (سلطنت و فرد واحد **State and Individual**) میں بھی ظاہر کیا گیا ہے "پس قوم کی موثر قوت اس کے تمام ارکان کی مجموعی حیثیت میں پائی جاتی ہے۔ اس سے بحث نہیں کہ وہ اپنے اعلان و اظہار کے لئے کیا صورت اختیار کرتی ہے اور کن لوگوں کو وہ اپنی جانب سے عمل کرنے اور رائے قائم کرنے کا اختیار دیتی ہے۔ اصلی یا "سیاسی" اقتدار اعلیٰ قوم کی مرضی ہی میں مضمر ہوتا ہے۔

ایک قوم جس میں اسّی لاکھ غیر مسلح آدمی ہوں انھیں ایک لاکھ سپاہ جو اس زمانے کے آلات حرب سے مسلح اور قاعدے کے ساتھ مرتب ہو بہت آسانی کے ساتھ مرعوب کر سکتی ہے۔ سو مجرموں کے دس بارہ مسلح محافظوں کی نگرانی پر رضامند ہونے سے یہ دلیل نہیں قائم ہو سکتی کہ ان محافظوں کا اختیار قریب یا بعید کسی لحاظ سے ان مجرموں کی رضامندی کے تابع ہے۔ جنگ سے پیشتر کے روس کے سیاسی ارتباط کی مناسب تاویل جو کچھ بھی رہی ہو مگر کم از کم اتنا تو ذہن میں آتا ہے کہ اس کے مطلق العنان حکمران کو اتنی وسیع تنخواہ دار فوج سے جو قوت حاصل تھی وہ قیام سلطنت کے لئے عام رعایا کی رضامندی و خوشنودی سے کسی طرح کم درجہ پر نہیں تھی۔ تحقیق سے یہ امر واضح ہو جاتا ہے کہ یہ لازمی نہیں ہے کہ محض تعداد کی کثرت کو ہمیشہ قوت و غلبہ حاصل ہو۔ یہ حالت اسی تناسب سے ہوتی ہے جس قدر اسے نظم و نسق، تیاری اور قرارداده تجویز پر عمل کرنے کے مواقع حاصل ہوں، اس لئے سیاسی اقتدار اعلیٰ کے نظریے کو اس کے پیروں پر کھڑا کرنے کے لئے ضروری ہے کہ زمین کو از سر نو درست کیا جائے اور یہ دعویٰ کیا جائے کہ اقتدار اعلیٰ کا آخری منبع عوام الناس یا کثرت تعداد نہیں ہے بلکہ اشخاص کا وہ قوی ترین گروہ ہے جس میں متفقاً کام کرنے کا ملکہ ہو، لیکن چونکہ عموماً یہی ہوتا ہے کہ کسی گروہ میں متفقاً کام کرنے کی قابلیت اس وقت پیدا ہوتی ہے جب اسے ایک معینہ طریق پر ترتیب دیا جائے اور وہ کسی خاص شخص یا چند اشخاص کے حکم کے مطابق عمل کرے، اس سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ اقتدار اعلیٰ کی عمل میں لانے والی قوت اس گروہ کی مجموعی مرضی نہیں ہے بلکہ وہ اس شخص یا ان اشخاص کی مرضی ہے جن کی اطاعت کا اس گروہ میں سے ہر شخص فرداً فرداً خوگر ہوتا ہے، پس اقتدار اعلیٰ کے آخری منبع کی تلاش پھر سابق کی طرح مظنون و موہوم ہو جاتی ہے۔

۴۔ منقسم اقتدار اعلیٰ۔ اعلیٰ و غیر محدود اختیارات کے استعمال کے متعلق ممالک متحدہ امریکہ کی خاص حالت کے لحاظ سے ایک ہی ذی اقتدار

جماعت کے اس ہمہ گیر اصول میں تبدیلی کرنے کی ایک اور کوشش کی گئی ہے۔ جیسا کہ اوپر بیان ہو چکا ہے اس ملک میں غیر محدود اختیارات نہ تو متحدہ حکومت کو حاصل ہیں اور نہ کسی خاص ریاست کی حکومت کو یہ اختیارات حاصل ہیں۔ ان دونوں کے آئینی اختیارات کی ایک قطعی نوعیت کے متعلق مدتوں تک سخت بحث ہوتی رہی ہے۔ اسی مباحثہ میں منقسمہ اقتدارِ اعلیٰ کا نظریہ پیدا ہو گیا۔ اس اصول کے موافق مجموعی اقتدارِ اعلیٰ ریاستوں کی حکومت اور متحدہ حکومت کے درمیان تقسیم کر دیا گیا تھا، اس میں سے ہر ایک کو اپنے حدود کے اندر کامل اختیارِ فرمانروائی حاصل تھا مگر اپنی حد سے باہر وہ قانوناً ایک دوسرے کے اختیارِ فرمانروائی سے محصور ہیں۔ اقتدارِ اعلیٰ کی نسبت یہ خیال اس تصورِ ذہنی کے بالکل مغائر ہے جس کی بحث اوپر ہو چکی ہے۔ متحدہ حکومت پر اقتدارِ اعلیٰ کے اس تحلیلی اصول کے موزوں و مناسب اطلاق کے متعلق اس وقت بحث ہوگی جب اتحادی نظم و نسق کے عام مضمون پر بحث کی جائیگی۔

اصولِ اقتدارِ اعلیٰ کی تنقیدِ جدید۔ ادھر چند برسوں سے اصولِ اقتدارِ اعلیٰ کے متعلق ایک دوسری ہی نظر سے مزید بحث و تنقید ہوتی رہی ہے۔ یہ بحث پیش کی جاتی ہے کہ جن قوائے ضابطہ سے نظمِ معاشرت کے ارتباط کا اظہار ہوتا ہے، ان میں سے سلطنت صرف ایک قوت ہے کہا جاتا ہے کہ مذاہب، اتحاداتِ مزدوران اور اس قسم کے دوسرے مختلف جماعات و روابط جیسے زبردست تنظیمات شخصی زندگی و عادات و اطوار پر واقعتاً اس قدر زیادہ اقتدار رکھتے ہیں، کہ معاشری انضباط کا جو نظریہ ان سے اغماض برتے وہ لاحاصل و بےمعنی ہے۔ ڈاکٹر جی، این فگس لکھتے ہیں کہ "ایک شخص آسٹن (کے بیان) کو بدیہی الثبوت سمجھ کر ابتدا کرتا ہے۔ آگے چل کر اُسے معلوم ہوتا ہے کہ اس بیان میں بہت سے شرائط لگانے کی ضرورت ہے۔ اور آخر انجام اس پر ہوتا ہے کہ وہ اُس کے تمام طریق کو محض تجریدی و نظری طریق قرار دے دیتا ہے"[1] پس اس لحاظ سے یہ ضروری ہو جاتا ہے کہ

---

[1] جے این فگس "سلطنتِ جدیدہ میں کلیسا کی حیثیت" Churches in the Modern State طبع دوم سنہ ۱۹۱۴ء

آسٹن حکم واطاعت کے جس بجس عملدر آمد سے سلطنت کا کلی نقشہ کھینچنا چاہتا ہے، صرف اسی کا مطالعہ نہ کیا جائے، بلکہ ان مجموعی شکلوں کا بھی مطالعہ کیا جائے جو خود نظم معاشرت کو حقیقت کا جامہ پہناتی ہیں۔ اس نقطۂ خیال کو جرمانی مقننن اور گیرکے مطالعات وغیرہ سے اور نیز اس کام سے جو انگلستان کے اندر پروفیسر ایف ڈبلیو میٹلینڈ نے جرمانی خیال کے زیر اثر انجام دیا بہت تقویت پہنچی ہے[1]۔ خود ہمارے زمانہ میں یہ خیال کہ آسٹن کی قرار دادہ سلطنت ہی سب کچھ نہیں ہے، اتحادات مزدوران کی ترقی وقوت سے بہت کچھ ترقی کر گیا ہے اور اس سے بھی زیادہ اس خیال کو ترقی اس امر سے ہوئی ہے کہ معاشری اقتدار کے متعلق ان قوتوں کا عملدر آمد بڑھتا جاتا ہے جو سلطنت کے توسط سے نہیں، بلکہ اس سے مخالف ہو کر کام کرتی ہیں۔ اس نشا کی توضیح اس قسم کے امور سے ہوتی ہے جیسے ”براہِ راست عمل“ عام ہڑتال“ کام کرنے والوں کی وسیع تعداد کی استشاری رائے پالشوزم کے متعلق پوپ کا براہِ راست فرمان، پس جس نسبت سے جماعتیں اور انجمنیں (تاریخی ہوں یا عملی) اہمیت میں ترقی کرتی جاتی ہیں۔ اسی نسبت سے سلطنت وقانون کی حیثیت گھٹتی جاتی ہے مسٹر ارنسٹ بارکر لکھتے ہیں کہ ”جماعتوں کے متعلق جس قدر زور دیا جاتا ہے، یہ امر بجائے خود ہمارے نظریۂ سلطنت پر اثر ڈالتا ہے۔ ہم سلطنت پر اس اعتبار سے کم نظر ڈالتے ہیں کہ وہ عام زندگی بسر کرنے والے افراد کی ایک انجمن ہے، لیکن اس اعتبار سے اس پر زیادہ نظر ڈالتے ہیں کہ وہ ان افراد کی انجمن ہے جو پہلے ہی سے جماعتوں میں متحد ہو چکے ہیں، جن میں سے ہر ایک کی ایک عام زندگی ہوتی ہے اور پھر یہ جماعتیں ایک اور بڑی اور بلند جماعت (سلطنت) میں متحد ہوتی ہیں تاکہ اپنے زیادہ بڑھے ہوئے اور زیادہ

---

[1] ایف، و۔ ڈبلیو۔ میٹلینڈ ”نظریات سیاسیہ یا ازمنۂ وسطیٰ“ (Political Theories in the Middle Ages) سنہ ۱۹۰۰ء

ضروری مشترک اغراض کو حاصل کر سکیں[1]۔ لیکن آسٹن کے نظریے کے حامی کو یہ جواب دینے کا موقع حاصل ہے کہ اس طریق تنقید کا نفع صرف یہ ہے کہ آسٹن کے اصلی نظریہ کا جو مقصد تھا کہ کیا ہونا چاہیئے اور کیا کرنا ہے۔ اس میں خلط مبحث پیدا کر دیا جائے۔ وہ یہ کہہ سکتا ہے کہ اس کا منشا منتظمہ نوع انسانی کی تمام صورتوں سے بحث کرنے کا نہیں تھا بلکہ اس کا مقصود صرف ایک صورت سے بحث کرنا تھا۔ اس نظریہ کی اہمیت یہ تھی کہ اس نے سوت کی انٹی میں سے ایک تاگا نکال لیا اور اسے آخر تک لے گیا۔ اس کی تجرید ہی اس کی قوت تھی۔ اس نے قائم شدہ قانونی حقوق کی ایک صاف کیفیت نظر کے سامنے پیش کر دی، اور اس کا ادعا نہیں کیا کہ وہ تاریخی مبداء و ارتقا کے متعلق بھی کچھ کہنا چاہتا ہے۔ یا رائے عامۂ اخلاق عامہ کے ساتھ قانون حقوق کے تعلق کو بیان کرنا چاہتا ہے۔ اس طرح جس اختلاف آرا کا آغاز ہوا ہے اس کا آئندہ انحصار غالباً بہت کچھ اس پر ہو گا کہ ہمارے اس موجودہ ماحول کی جدید تر طاقتوں کے اندر سلطنت کے تہدیدی اختیارات کا حشر کیا ہوتا ہے[2]۔

کتب قابل مطالعہ

جے۔ آسٹن۔ "خطبات اصول قانون" Lectures on Jurisprudence جلد اول خطبۂ ششم۔

---

[1] آرنسٹ بارکر۔ ہربرٹ (اسپنسر کے) وقت سے موجودہ وقت ۱۹۱۵ء تک انگلستان کے سیاسی خیالات Political Theories in England from Herbert Spencer to the Present Day ۱۹۱۵ء

[2] جدید تر تنقید کے نقطۂ نظر سے نظریۂ سلطنت کی مزید بحث ایچ۔ جے۔ لاسکی کی تصنیف مطالعات مسئلۂ اقتدار اعلیٰ Studies in the Problem of Sovereignty. (۱۹۱۷ء) میں دیکھنا چاہیئے۔

سر ایچ۔ مین ”تاریخ تنظیمات قدیمہ“ Early History of Institutions
باب دوازدہم و سیزدہم (طبع چہارم ۱۸۸۵ء)
ایچ۔ سجوک۔ (مبادی سیاسیہ Elements of Politics
باب بست ویکم (۱۹۱۰ء)

اسناد مزید

جیمز برائس ”مطالعات تاریخ و اصول قانون“ Studies in History
مقالہ دہم and Jurisprudence
سی۔ ای۔ میریم ”تاریخ نظریۂ اقتدار اعلیٰ از زمان روسو (History of
۱۹۰۰ء the Theory of Sovereignty since Peussean
سر جیمز اسٹیون ”سالہائے یوم السبت“ (Horae Sabbaticae) ۱۸۹۲
ڈبلیو۔ ایس۔ میک کگنی ”سلطنت و فرد واحد The State and the
۱۸۹۶ء Individual
ڈی۔ جی۔ رچی ”اصول مداخلت سلطنت“ (Principles of State
Interference
ای، ڈی۔ ڈائسی۔ قانون دستور Law of the
۱۸۸۵ء constitution
ای، بارکر: ہربرٹ اسپنسر کے وقت سے موجودہ وقت تک کے
انگلستان کے خیالات“ (Political thought in England
۱۹۱۵ء from H. Spencer to the Presentday
ایچ۔ جے۔ لاسکی ”مطالعات مسئلۂ اقتدار اعلیٰ (Studies in the
۱۹۱۷ء Problem of Soverignty
ڈبلیو۔ جیتھرو براؤن۔ آسٹن کا نظریۂ قانون“ The Austunian Theory)
۱۹۱۲ء (of Law,
جے، سی، گرے ماخذ قانون (The Sources of Law) ۱۹۰۹ء

باب پنجم

آزادی افراد

۱۔ مدنی آزادی کے تخیل کی صورت پذیری۔ ذی اقتدار تحدیدی طاقت پر اس کا انحصار (۲) وہ خاص خاص مفاہیم جو اکثر لفظ آزادی کی طرف منسوب کر دیئے جاتے ہیں۔ (۳) ذی حیاتی نظریۂ مملکت۔ (۴) تنقید۔ (۵) اسپنسر شیفلے وغیرہ کی دقیق تشبیہات سلطنت کی شخصیت (۶) تنقید۔

۱۔ مدنی آزادی کے تخیل کی صورت پذیری ذی اقتدار تحدیدی طاقت پر اس کا انحصار، سلطنت کے اقتدارِ اعلیٰ کے نظریّے کے ایک صورت پر قائم ہو جانے سے سلطنت و افراد کے تعلقات باہمی کے مباحث کا خاتمہ نہیں ہو جاتا۔ اس موجودہ باب کا مقصد یہ ہے کہ ایک منتظم سیاسی اقتدار کے تحت میں افراد کی حیثیت اور انفرادی آزادی کی ماہیت و وسعت کی مزید تحقیق و تدقیق کی جائے۔ پہلی نظر میں سلطنت کے اقتدار اعلیٰ اور انفرادی آزادی کے خیالات ایک دوسرے سے بالکل مغائر و متضاد معلوم ہوتے ہیں۔ جب ہم یہ کہتے ہیں کہ از روئے قانون سلطنت سب پر فائق ہے، اس کے قانونی اختیار کی کوئی حد و نہایت نہیں ہے اور کسی شخص واحد کو سلطنت کے اقتدار کے مقابلہ میں کسی قسم کا کوئی قانونی حق حاصل نہیں ہے تو یہ معلوم ہوتا ہے کہ ہم انفرادی آزادی کے وجود ہی سے انکار کر رہے ہیں، لیکن جب زیادہ دقت نظر سے ان الفاظ پر غور کیا جائے گا تو یہ خیال رفع ہو جائے گا، اور یہ معلوم ہونے لگے گا کہ سلطنت کا اقتدار اعلیٰ اور آزادی ایک دوسرے سے مغائر ہونے کے بجائے ایک دوسرے کے مماثل و متناسب ہیں، اور سلطنت کے اقتدار اعلیٰ کے

تسلیم کئے بغیر انفرادی آزادی کے کسی قانونی تصور کا پیدا ہونا ہی ممکن نہیں ہے۔

ہمیں اول اس امر پر خیال کرنا چاہیئے کہ "حریت"، "آزادی" اور "آزاد" کے الفاظ مختلف معنوں میں استعمال کئے جاتے ہیں اور ان کے مفہوم میں بہت بڑی وسعت ہے۔ پروفیسر رچی کہتے ہیں کہ "بیکن اور شاہ جیمز کے نزدیک ایک "آزاد" بادشاہی کے معنی مطلق العنان بادشاہی کے تھے۔ پس جس شئے کو ہم آزاد "حکومت" کہتے ہیں، اس کو "آزاد" بادشاہی سے کچھ لگاؤ نہیں ہے۔ جماعات، طبقات اور افراد کی آزادی سے مراد ان کے خاص امتیازات ہیں اور اس طرح اس "آزادی" اور غیر امتیازیوں کی آزادی" کے درمیان بہت سے مناقشات پیدا ہو جاتے ہیں۔ ممکن ہے کہ "آزادی معاہدہ" کا نتیجہ یہ ہوا ہو کہ عملاً ایک جماعت دوسری جماعت کو غلام بنا لے، ممکن ہے کہ ایک "آزاد" کلیسا اس حد تک "آزادی" خیال کو روا نہ رکھے جس حد تک سلطنت کے غیر آزاد کلیساؤں میں جائز ہو۔[له] ان خاص مثالوں میں جن مشکلات کا اشارہ کیا گیا ہے، ان میں اس امر کا بھی اضافہ کرنا چاہیئے کہ لفظ "آزادی" کا استعمال ایک ایسے عمومی معنی میں بھی ہوتا ہے جس کی غرض کوئی ظاہر و عیاں خواہش ہوتی ہے اور اس کے ساتھ ہی یہ خواہش فی نفسہ ایسی سادی ہوتی ہے کہ اس کی مزید تعریف و توضیح کی ضرورت نہیں معلوم ہوتی۔ یہ امر بے تکلف تسلیم کر لیا جاتا ہے کہ ہر شخص کو کامل آزادی حاصل ہونا چاہیئے اور آزادی میں کسی قسم کا بھی خلل ڈالنا ناانصافی ہے لیکن خود لفظ آزادی کے لئے کسی خاص تحقیق کی ضرورت نہیں سمجھی جاتی۔ اس لفظ کے ایک حتمی و قطعی مفہوم معین کرنے سے شخصی آزادی کا وہ پراسرار و ناممکن العمل خیال فوراً ہوا ہو جاتا ہے جس کی روشنی میں سلطنت کا تحدیدی اختیار ناجائز و ناروا معلوم ہوتا ہے۔ اس قسم کا خیال انتہائی شکل میں "فطری آزادی" کے اس مفروضہ میں ظاہر ہوتا ہے جس کا ابھی ذکر ہو چکا ہے اور جس سے

[له] رچی "حقوق فطری" (Natural Rights) باب ہفتم۔

انسان سلطنت سے بے تعلق ہو کر اور قیام سلطنت کے قبل مستفید ہوتا رہا ہے اور جس میں سلطنت کی تنظیم سے قطع و برید ہو جاتی ہے۔ روسو نے کہا ہے کہ ''معاہدۂ معاشری سے انسان جس شئے کا نقصان اٹھاتا ہے وہ اس کی فطری آزادی اور اس شئے کے حصول کا غیر محدود حق ہے جس کی طرف اس کی طبیعت راغب ہو جائے۔''[1] آزادی کا وہ مبہم خیال بھی اسی نوعیت کا ہے جو لاحکومتی (یعنے حق تحدید کے بطلان) کی تہ میں پایا جاتا ہے۔

تحقیق سے یہ امر واضح ہو جائے گا کہ آزادی کا اس قسم کا تصور بالکل ناممکن ہے بجز اس کے کہ کسی ایک شخص کو قادر مطلق کی سی قدرت و اختیارات حاصل ہو جائیں۔ اس دعویٰ سے کہ فطری آزادی کی حالت میں ہر شخص کو اُس کی مطلوبہ ہر شئے پر غیر محدود اختیار حاصل ہے یہ بھی لازم آتا ہے کہ ایک ہی شئے پر بہت سے لوگوں کو غیر محدود اختیار حاصل ہو۔ پس بہت مشکل ہے کہ ''آزادی'' اور ''حق'' کے الفاظ کے کچھ معنی معین کیے جائیں اور پھر اس قسم کی تجویز تقریباً ناممکن نہ ہو جائے۔ درحقیقت یہ بیان صاف طور پر جمع ضدین و مغائر یک دگر ہے۔ لیبر[2] کہتا ہے کہ ''آزادی کا مفہوم مطلق تو یہ ہے کہ ارادے کی قوت اور جو ارادہ کیا جائے اسے عمل میں لانے کا اختیار ہو اور کسی قسم کا داخلی و خارجی اثر اس پر موثر نہ ہو۔ اس مفہوم مطلق میں تو صرف ایک ہی آزاد ہستی ہے کیونکہ صرف ایک ہی ہستی ایسی ہے جس کی مرضی ہر قسم کے موثرات سے مطلقاً آزاد ہے اور اس کا اختیار اس کی مرضی مطلق کے حامل اور اس کے لیئے سزاوار ہے۔ یہ ہستی خدائے قادر مطلق

---

[1] معاہدۂ معاشری (Social Contract) کتاب اول باب ہشتم۔

[2] فرانسس لیبر، ''آزادی مدنی'' (Civil Liberty) لیبر (۱۸۰۰ — ۱۸۷۲) امریکہ کے نہایت ممتاز مصنفان علم السیاست سے ہے، کچھ زمانہ کے لیئے وہ کولمبیا کالج میں پروفیسر رہا ہے، اس کی دیگر تصانیف میں سے غالباً اخلاقیات سیاسیہ (Political Ethics) سب سے زیادہ اہم کتاب ہے۔

کی ہے۔" اس سے صاف ظاہر ہے کہ ایسی بے قید و مطلق آزادی ایک ہی وقت میں ہر فرد کے لئے ناممکن ہے۔ نہ سلطنت کی موجودگی میں یہ آزادی حاصل ہو سکتی اور نہ اس کی عدم موجودگی میں، ہر فرد واحد ایک ہی وقت میں اور یکساں طور پر جس انتہائی آزادی کا استعمال کر سکتا ہے وہ یہ ہے کہ اس کے افعال میں اُس حد تک کسی قسم کی روک ٹوک نہ کی جائے جہاں تک کہ اس کے فعل سے اس کے ہمجنسوں کی اسی قسم کی آزادی میں خلل نہ پڑتا ہو۔ آزادی کا یہ تصور اگرچہ محدود معنی رکھتا ہے مگر فی حد ذاتہ جامع و مانع ہے۔ ایک شخص کی آزادی دوسرے کی آزادی کی مخالف نہیں ہے۔ ۱۷۸۹ء میں فرانس میں جو مشہور "اعلانِ حقوقِ انسانی" شائع کیا گیا تھا، اس میں آزادی کی تعبیر ان الفاظ میں کی گئی تھی کہ "آزادی کی حد یہ ہے کہ ہر ایسے کام کے کرنے کا اختیار ہے جس سے دوسرے کو نقصان نہ پہنچے۔" ہربرٹ اسپنسر نے جس شئے کا نام اصول انصاف رکھا ہے، اس میں بھی اس نے یہی خیال بایں الفاظ ظاہر کیا ہے کہ "ہر شخص کو اپنے خواہشات کے مطابق عمل کرنے کی آزادی ہے بشرطیکہ وہ اپنے فعل سے کسی دوسرے شخص کی اسی قسم کی آزادی میں خلل نہ ڈالے۔"

جب اس نظر سے دیکھا جائے تو آزادی، تہدیدی قوت کے استعمال کے منافی نہیں ہے، بلکہ اس کے برعکس چونکہ مداخلت بیجا سے امن صرف اُسی وقت حاصل ہو سکتا ہے جب مداخلت کو بزور روکا جائے اس لئے خود آزادی کا انحصار اقتدار کے موجود ہونے پر معلق معلوم ہوتا ہے۔ سلطنت ہی وہ شئے ہے جو اہل ملک کے لئے اس امن و حفاظت کی ذمہ داری کر سکتی ہے، اس طرح سلطنت کی "منظوری" یا اس کی مجبور کرنے والی طاقت کے تحت ہی میں آ کر اہل ملک کے "حقوق" قانونی حیثیت حاصل کرتے ہیں۔ پس اس طرح ایک ذی اقتدار (فرمانروا) حکومت اور ایک آزاد باشندۂ ملک کے درمیان جو ظاہری تباین نظر آتا ہے اس کی وضاحت ہو جاتی ہے۔ کامل و مطلق آزادی اگر ہو سکتی ہے تو صرف ایک شخص واحد

کے لئے ہو سکتی ہے۔ جس قسم کی آزادی سے ہر شخص متمتع ہو سکے اس کے لئے بالخاصہ یہ ضرور ہے کہ ہر شخص کے فعل پر لازماً روک پیدا کی جائے۔ اس قسم کی روک کو عمل میں لانا سلطنت کا کام ہے اور سلطنت اپنے اس عمل سے گویا آزادی کو وجود میں لاتی ہے۔ ایک تہدیدی سلطنت کی موجودگی سے جس قسم کی انفرادی آزادی کا تصور پیدا ہوتا ہے اسے بالعموم ''مدنی آزادی'' کہتے ہیں۔

اس بحث کے سلسلہ میں ایک اور نہایت ہی اہم نکتہ بھی ملحوظ رکھنا چاہیئے۔ یہ صحیح ہے کہ جس قسم کی آزادی کی تعریف کی گئی ہے وہ آزادی افراد کے لئے سلطنت ہی کے فعل سے ممکن ہے۔ لیکن اس سے یہ نتیجہ نہیں نکلتا کہ سلطنت کا یہ فرض ہے کہ وہ انفرادی آزادی ہی کے قائم رکھنے کو اپنی تمام کارروائیوں کا منتہائے خیال سمجھے یعنے وہ اپنی کارروائیوں کو صرف عدم مداخلت کو عمل میں لانے تک محدود رکھے اور اپنے تہدیدی اختیار کو اس حد سے آگے نہ بڑھائے جس قدر کہ اہل ملک کو ایک دوسرے کے کاموں میں دخل دینے سے روکنے کے لئے ضروری ہو۔ طرق مختلفہ کے پیرو مصنفوں اور خاص کر اوائل انیسویں صدی کے ''حامیان انفرادیت'' کا دعوی یہی رہا ہے کہ حکومت کا صرف یہی ایک فرض ہے۔ ان کے نزدیک آزادی کے تصور میں یہ مضمر ہے کہ اس اصول کی قطع برید کسی طرح جائز نہیں ہے، لیکن یہاں پر بالطبع یہ سوال پیدا ہوتا ہے کہ آیا سلطنت کو یہ حق حاصل ہے یا نہیں کہ وہ اپنی رعایا پر جس طرح منفی تہدید کو کام میں لا سکتی ہے اسی طرح مثبت تہدید کو بھی کام میں لا سکے یعنے نواہی کی طرح اوامر کا بھی حکم دے سکے۔ کیا یہ ممکن نہیں ہے کہ سلطنت اگر مصلحت سمجھے تو کسی باشندۂ ملک کی آزادی کو کم کر دے بشرطیکہ اس سے عوام الناس کا یا خود اس شخص کا فائدہ ہوتا ہو۔ ۹۔ اس مسئلہ پر پوری گفتگو اس وقت ہوگی جب حکومت کے حدود مناسب پر بحث کی جائے گی، یہاں صرف اس قدر کہنے کی ضرورت ہے کہ خواہ سلطنت کا کام صرف یہ ہو کہ افراد کی آزادی کو برقرار

رکھے یا یہ دعویٰ کیا جائے کہ وہ اثباتی شکل میں بھی افراد کی آزادی میں دخل دے سکتی ہے، دونوں صورتوں میں عقلاً آزادی کا وجود سلطنت کے وجود کے منافی نہیں ہے اور سلطنت سے علیحدہ اس کی موجودگی کا خیال مشکل ہے۔

۲۔ وہ خاص خاص مفاہیم جو اکثر لفظ آزادی کی طرف منسوب کر دیئے جاتے ہیں۔

علاوہ اس عام و مبہم استعمال کے جس کی ہم نے تنقیض کی ہے اور علاوہ اس مدنی آزادی کے معین تصور کے جسے ہم نے اختیار کیا ہے، آزادی کا لفظ سیاسی تحریروں میں اور بھی خاص خاص مفہوموں میں استعمال ہوتا ہے[1]۔ اکثر اس کا استعمال قومی خود مختاری کی حالت کے ظاہر کرنے کے لیئے ہوتا ہے۔ جب ہم اہل یونان کی موجودہ آزادی یا جنگ عظیم کے ایک نتیجہ کے طور پر اہل پولینڈ کے آزاد ہو جانے کا ذکر کرتے ہیں تو یہ لفظ صاف طور پر اس مفہوم میں استعمال ہوتا ہے۔ غالباً اس میں زیادہ آسانی ہوگی کہ اس قسم کی آزادی کے ظاہر کرنے کے لیئے "قومی آزادی" کا لفظ استعمال کیا جائے۔

دوسرے موقع پر لفظ "آزادی" کا استعمال ایک اور ہی معنی میں ہوتا ہے جس سے مقصود نہ تو مداخلت سے بچنا ہوتا ہے اور نہ اس سے قومی خود مختاری مراد ہوتی۔ چنانچہ جب ہم یہ کہتے ہیں کہ ریاستہائے متحدہ (امریکہ)، فرانس اور برطانیہ کو آزاد حکومت کے فوائد حاصل ہیں تو اس سے ہمارا مقصد یہ ہوتا ہے کہ ان ملکوں میں ایسی حکومت قائم ہے جس کا انتخاب عام قوم کی طرف سے ہوتا ہے اور وہ قوم کی جوابدہ ہوتی ہے، آزادی کا یہ مفہوم جسے آئینی آزادی کہنا چاہیئے، یہ معنی رکھتا ہے کہ عام قوم کی حکومت معین طور پر قائم ہے۔ تاریخی حیثیت سے ہم اکثر آئینی آزادی کا لفظ اس موقع پر استعمال کرتے ہیں جہاں کل قوم نہیں بلکہ اس کا ایک قلیل حصہ

---

[1] پروفیسر سیلی نے اپنی کتاب "مقدمۂ علم السیاست" میں اس لفظ کے مختلف مفہوموں کا بہت ہی خوب تجزیہ کیا ہے۔ اس کے لیئے ان کا خطبۂ پنجم و ششم دیکھنا چاہیئے۔

اقتدار حکومت کو کام میں لاتا ہے۔ انگلستان میں ۱۸۳۲ء کی اصلاح اور حق رائے دہی کی وسعت کے قبل حکومت کا اختیار قوم کی ایک نہایت قلیل جماعت کے ہاتھوں میں تھا، لیکن چونکہ عام قوم اس قائم شدہ سیاسی رہبری کی پیرو تھی اور اس قلیل جماعت (یعنے طبقۂ رائے دہندگان) کی نسبت اس کا یہ خیال تھا کہ وہ بادشاہ کے ہر ممکن ظلم سے اسے بچائے گا اس لیئے نظر بحالات ہم اسے آئینی آزادی کہہ سکتے ہیں، مگر صحیح یہی ہے کہ یہ لفظ صرف اس حکومت کے لیئے استعمال ہونا چاہیئے جس میں قوم کی حکمرانی ہو، کیونکہ اگر اس لفظ کا استعمال اس نظام حکومت پر روا رکھا جائے جس میں حکومت قوم کی صرف ایک قلیل جماعت کی جوابدہ ہے تو اس سے یہ لازم آتا ہے کہ جماعت کثیر کی سیاسی ہستی و حیثیت سے بے وجہ اغماض کیا جاتا ہے،

بعض امریکی ارباب قلم نے یہ کوشش کی ہے کہ "مدنی آزادی" کے لفظ کا مفہوم مشرحۂ بالا مفہوم سے مختلف قائم کریں[1]۔ ان کا دعوی یہ ہے کہ یورپ کے بیشتر لکھنے والوں نے بلاوجہ سلطنت کے خیال کو حکومت کے خیال سے خلط ملط کر دیا ہے۔ سلطنت کے معنی قوم کی اس بنیادی تنظیم کے ہونا چاہیئے جس کے اقتدار سے حکومت قائم ہوتی ہے اور جس سے حکومت کے اختیار کا حصر کیا جاتا ہے۔ حکومت کا مفہوم صرف نظم و نسق کے معمولی آلۂ کار کے ہونا چاہیئے۔ اس مفہوم کے ساتھ یہ خیال ذہن میں آسکتا ہے کہ سلطنت افراد کے مقابلہ میں حکومت کی کارروائیوں کی ایک حد معین کرے اور افراد کو ایسے اختیارات و اختصاصات دے دے جس میں حکومت مداخلت نہ کرسکے۔ یہی اختصاصات، مدنی آزادی کی ملک خاص ہیں۔ اس خیال کے مطابق ممالک متحدۂ امریکہ میں سلطنت کی تنظیم اس جماعت کا کام ہے جو نظام سلطنت کو مرتب کرتی اور اس میں ترمیم کرتی ہے۔ اس

---

[1] اٹمین جے۔ ڈبلیو برگس زیادہ مخصوص ہے "علم السیاست و قانون دستوری" Political Science and Constitutional Law، جلد اول۔

جماعت کے حکم سے ملک کی معمولی حکومت (رئیس جمہوریہ، کانگرس وغیرہ) کے لئے یہ ممنوع ہے کہ وہ افراد کے مذہب یا ان کے آزادانہ اظہار خیال میں مداخلت کریں، حکومت برآمد پر کوئی محصول نہیں لگا سکتی، کوئی قانون ایسا نہیں بنا سکتی جس سے معاہدات کی تعمیل میں نقص واقع ہوتا ہو، نہ امارت کا کوئی خطاب کسی کو دیسکتی ہے[1]۔ پس اس قسم کے ارباب قلم کے نزدیک ''مدنی آزادی'' کی تعریف وہی تمام حقوق ہیں جو اس آئینی قانون کے موافق افراد کو عطا کیئے گئے ہیں۔ اگر تمام حکومتیں اسی طرز کی ہوتیں جیسی کہ ممالک متحدہ امریکہ کی حکومت ہے تو یہ تعریف ضرور ایک نادر و مفید تعریف ثابت ہوتی مگر جب اس کا اطلاق انگلستان، فرانس اور اطلی وغیرہ کی حکومتوں پر کیا جاتا ہے تو اس میں دشواری پیش آجاتی ہے۔ انگلستان میں پارلیمنٹ (بادشاہ، امرا و عوام) کو اقتدار اعلیٰ حاصل ہے۔ اس لیئے اس توجیہ کے موافق پارلیمنٹ ہی سلطنت ہے اور معمولاً مستقل و معین حکومت بھی وہی ہے۔ اس لیئے یہ ممکن نہیں ہے کہ وہ خود اپنے اختیار سے اپنے لئے کسی امر کو ممنوع قرار دیسکے یا افراد کے لئے ایسے حقوق کی ذمہ داری کر سکے جنھیں وہ قانوناً اپنے سے علحدہ نہیں کر سکتی۔ نتیجہ ظاہر ہے کہ برطانیۂ عظمیٰ کے لئے قانون دستوری میں مدنی آزادی کوئی شئے نہیں ہے، لیکن یہ کہنا اس دعوی کے مرادف ہے کہ برطانوی حکومت کے تحت میں کسی قسم کی مدنی آزادی حاصل ہی نہیں ہوسکتی۔ برجس لکھتا ہے کہ ''میں انگلستان و فرانس کی آئینی سلطنت میں مدنی آزادی کی بحث کو ترک کیئے دیتا ہوں اور اس کی وجہ بہت صاف و یقینی ہے ان دونوں ملکوں میں مدنی آزادی کا وجود ہی نہیں ہے[2]''، جب

---

[1] نظام سلطنت ممالک متحدۂ امریکہ۔

[2] برجس، ''علم السیاست وقانون دستوری'' (Political Science and Constitutional Law) جلد اول حصۂ دوم کتاب دوم باب چہارم۔ برجس کو اس امر سے انکار نہیں ہے کہ برطانیۂ عظمیٰ میں مدنی آزادی موجود ہے مگر اس کا کہنا یہ ہے کہ

ایسا ہے تو اس میں شک کرنے کی وجہ موجود ہے کہ جو مفہوم اس لفظ سے منطبق کیا جاتا ہے وہ بجائے خود موزوں ہے یا نہیں۔ مدنی آزادی کی ایک ایسی تعریف جس کی رو سے ہیٹی کے باشندوں کو تو آزادی حاصل ہو اور برطانیۂ عظمیٰ اور اس کی نوآبادیوں میں آزادی کا کہیں پتہ بھی نہ ہو، قریب بمحال کے ہے۔

۳۔ (عضوی یا) ذی حیاتی نظریۂ سلطنت۔ اس وقت تک آزادی و فرمانروائی کے متعلق جو کچھ بحث کی گئی وہ خالصتہً قانونی تعلقات کے اعتبار سے تھی، لیکن یہ اس وسیع تر سوال کا ایک جزو ہے کہ ہر فرد واحد اور سلطنت یا مجموعی نظام معاشرت کے فیما بین عام تعلقات کیا ہیں، سلطنت کے مقابلے میں افراد کی حیثیت کا سوال نہایت ہی اہم سوال ہے کیونکہ اسی پر ہمارے اس فیصلہ کا دار و مدار ہوگا کہ حکومت کا موزوں و مناسب حیطۂ عمل کیا ہے۔ موجودہ باب اور نیز معاہدۂ معاشری کے کلیہ کے بیان و تنقید میں جو کچھ لکھا گیا ہے اس میں دو متصادم خیالوں کا ذکر آتا رہا ہے، ایک خیال یہ ظاہر کیا گیا ہے کہ ہر فرد واحد ایک جداگانہ و مکمل حیثیت رکھتا ہے اور ملکی نظام معاشرت کے قائم کرنے کے لئے وہ اپنے ہمجنسوں سے خالص کاروباری طرز پر ملتا ہے۔ اس نقطۂ نظر سے سلطنت محض تعداد کا ایک مجموعہ ہو جاتی ہے۔ سلطنت کو کسی فرد واحد کے کام میں اس سے زیادہ دخل دینے کا حق نہیں ہوتا کہ خود وہ فرد کسی دوسرے کے کام میں مداخلت نہ کرنے پائے۔ معاشری تعلقات کے اس نظریے کو اکثر حسابی، ہندسی یا تفردی نظریۂ معاشرت کہتے ہیں[لہ]۔

بقیہ حاشیہ صفحہ گذشتہ:۔ یہ آزادی قانون تحریری سے پیدا ہوئی ہے، نظام سلطنت سے نہیں پیدا ہوئی ہے مگر یہ فی نفسہ اجتماع ضدین معلوم ہوتا ہے، کیونکہ اس نے (جلد اول صفحہ ۴۴، پر) لکھا ہے کہ "انفرادی آزادی کے احاطہ میں حکومت کو قدم رکھنے کی گنجائش نہیں ہے" لیکن برطانوی و فرانسیسی طریقوں کے تحت میں مدنی آزادی پر بحث کرتے ہوئے وہ (جلد اول صفحہ ۲۶۲ پر) لکھتا ہے کہ

"ان دونوں طریقوں میں مدنی آزادی کا ذرہ ذرہ ہمہ وقت حکومت کے رحم و کرم سے متعلق ہے"۔

[لہ] جے۔ اس میکنزی "مقدمۂ فلسفۂ معاشرت" (Introduction to Social Philosophy) باب سوم۔

سلطنت و افراد کی حیثیت باہمی کے اس خیال کو ہم بوجوہ مناسب معاہدۂ معاشرتی کی بحث میں مسترد کر چکے ہیں۔

دوسری شق اس کے بالکل مخالف ہے اور "معاشرت یا سلطنت کے نظریۂ ذی حیاتی یا عضوی" کے نام سے اس کا ذکر ابھی ابھی ہو چکا ہے۔ ہمارے زمانہ کے اقتصادی، سیاسی و معاشرتی فلسفہ میں اس بحث کو کلاً یا جزواً بہت دخل ہے اور اس پر دقت نظر سے غور کرنے کی ضرورت ہے، اگلے زمانے میں اس نظریئے کا موجد کون تھا اس کا جواب جو کچھ بھی ہو[1] مگر اس زمانے میں اسے خاص اہمیت انیسویں صدی کے متعدد جرمانی مصنفوں کے سبب سے حاصل ہوئی جنھوں نے اقتصادیات و فلسفۂ سیاسیہ میں طریقۂ انفرادیت کے غالب و حامی مصنفوں کے مقابلہ میں اس نظریئے کو بڑھا چڑھا کر پیش کیا۔ اس نظریئے کا لب لباب یہ ہے کہ سلطنت و افراد کو اس طرح ایک کر کے دکھانا چاہیئے کہ اس میں تقابل کا خیال ہی باقی نہ رہے۔ وہ معاہدۂ باہمی، خدمت یکدگر، ناقابل شکست حقوق وغیرہ کے تمام خیالات کو لغو قرار دیتا ہے؛ وہ سلطنت و افراد کو ایک ہی شئے کا جزو لاینفک کہتا اور ان دونوں کو معاشری نظام حیات میں داخل سمجھتا ہے جو نسبت انسان کے ہاتھ کو اس کے کل جسم سے ہے یا ایک پتی کو درخت سے ہے وہی نسبت انسان کو نظام معاشرت سے ہے۔ وہ نظام معاشرت میں داخل ہے اور نظام معاشرت اس میں داخل ہے۔ جس طرح یہ خیال کرنا غیر ممکن ہے کہ ہاتھ کا کوئی وجود جسم سے علیحدہ ہو سکتا ہے اسی طرح یہ بھی ناممکن ہے کہ کسی فرد واحد کو نظام معاشرت سے

---

[1] یہ کہا جا سکتا ہے کہ نظریۂ عضوی کی پہلی ابتدا یونانیوں کے فلسفہ میں ملتی ہے، ارسطو کہتا ہے کہ "انسان ایک سیاسی حیوان ہے" اور اہل یونان کے سیاسی خیالات کا تمامتر رجحان اسی طرف تھا کہ افراد کو سلطنت کے تابع رکھنا چاہیئے مگر شرح و بسط کے ساتھ اس نظریئے کی تشریح اور حکومت کی مداخلت کے مسئلہ پر اس کا واضح اطلاق انیسویں صدی کی بات ہے، اس قسم کے خیال کو پوری اہمیت اسی وقت حاصل ہو سکتی تھی جب عالم حیوانی میں نظریۂ ارتقا نے اپنا تسلط جما لیا تھا۔

علیحدہ خیال کیا جائے اس لیئے ایک فرد واحد اور مجموعۂ سلطنت کے درمیان تقابل کا خیال ایک غلط بنیاد پر قائم کیا گیا ہے اور اسی سے نظام معاشرت کا ایک ایسا تصور لازم آتا ہے جو واقعہ کے بالکل خلاف ہے۔

۴۔ **تنقید**۔ اس نظریئے کی تنقید کرتے وقت پہلے یہ جان لینا ضروری ہے کہ نظم معاشرت کو ایک نظام عضویہ (نامیہ) کہنے میں کس حد تک یہ لفظ اپنے اصلی معنی میں استعمال کیا گیا ہے، بعض مصنفوں نے اسے محض تمثیل کے طور پر پیش کیا ہے جس سے ان کا مقصود یہ ہے کہ ایک نمایاں مماثلت کے ذریعہ سے معاشری نظم و نسق کی ماہیت کو واضح کریں سلطنت کے تسلسل اور اس کی تدریجی ترقی، اس کی قوت عمل اور اس کی پیچ در پیچ حالت اور اس کے درجہ بدرجہ غیر مرئی ارتقا کا مقابلہ نباتات و حیوانات کے نشو و نما سے کیا گیا ہے۔ زمانۂ حال کے انتظامات ملکی میں جو مختلف محکمے، مجلسیں اور عہدے وغیرہ پائے جاتے ہیں وہ اپنے مخصوص العمل فرائض اور اپنی موزوں قابلیت کار کی وجہ سے ذی حیات اجسام کے خاص خاص اعضا کے مثل سمجھے جاتے ہیں۔ وہ منفرد اشخاص جن کے بغیر سلطنت قائم نہیں رہ سکتی اور جن کی قوتِ عمل کو کام میں لانے کے لیئے سلطنت کا وجود ہی مسلم سمجھ لیا جاتا ہے، وہ ان خانہائے جراثیم کے مشابہ ہیں جو زندہ اجسام کی بنیاد ہیں۔ اس نقطۂ خیال سے نظریۂ عضویہ کو بہت وسیع قبولیت عام حاصل ہو گئی ہے۔ خاص کر زمانہ جدید کے جرمانی طریق کے پیرو مصنفان علوم معاشرت نے اسے بہت زیادہ پسند کیا ہے۔ یہ یا اس کے مثل کوئی دوسرا دعوی جب تک محض تمثیل کی حیثیت میں رہتا ہے اس پر کسی قسم کی جرح و قدح کرنا بہت مشکل ہے۔ جب ہم یہ کہتے ہیں کہ نظام معاشرت ایک عضوی جسم کے مثل ہے تو اس سے بہت ہی غیر محدود قسم کی رائے کا اظہار ہوتا ہے۔ اس بیان کا دائرہ اس کی مشابہت کی حد وسعت پر منحصر ہوگا۔ ایک اعتبار سے ہر شخص دوسرے کے مثل ہے، دوسرے اعتبار سے ہر شخص کی شکل مختلف ہے۔ اس لیئے یہ کہنا کہ نظام معاشرت میں کچھ باتیں ایسی ہیں جن سے ایک ذی حیات شئے کا خیال پیدا ہوتا ہے،

ایک ایسا بیان ہے جس کی تردید کی بظاہر کوئی وجہ نہیں ہو سکتی۔ بحث کی اصلی بنا اس وقت قائم ہوتی ہے جب ہم اس امر پر غور کرتے ہیں کہ معاشرتی و سیاسی معاملات کے متعلق ہماری رایوں پر اس خیال کا کہاں تک اثر پڑتا ہے، آیا اسے محض ایک دل پذیر و نادر تشبیہ سمجھنا چاہیئے یا اسے ہم ایک اہم واقعیت قرار دے کر اس کے موافق معاشرتی مشکلات کے عملی طور پر حل کرنے کی کوشش کریں۔[1]

۵- اسپنسر، شیفلے وغیرہ کے دقیق تشبیہات۔ سلطنت کی شخصیت۔ بعض مجتہدین فن نے نظریۂ عضویت کو صرف ایک مفید تمثیل ہی کی حد تک نہیں رکھا ہے بلکہ اسے لفظاً بلفظ حقیقی و واقعی قرار دینے کی کوشش کی ہے۔ اس دعوی کو ثابت کرنے کے لیئے انھوں نے بہت ہی فرداً فرداً نظام معاشرت کی حرفتی و سیاسی ہیئت کا تجزیہ کر کے یہ ظاہر کیا ہے کہ وہ عام ذی حیات اشیا کے مشابہ ہے اور اس لیئے لفظاً و معناً وہ ایک حقیقی عضوی شئے ہے۔ جن لوگوں نے اس قسم کے تجزیئے کیئے ہیں ان میں سے اسپنسر کا تجزیہ سب سے زیادہ مشہور ہے، یہ صحیح ہے کہ اسپنسر[2] معاشرتی ہیئت کو من کل الوجوہ ذی حیات جسم کے مانند نہیں قرار دیتا۔ وہ کہتا ہے کہ "نظام معاشرت ایک ذی حیات نظام ہے" مگر "وہ عالم حیوانات و نباتات میں سے کسی خاص ذی حیات فرد سے بتمامہ یکسانیت نہیں رکھتا" تاہم اس نے جو تمثیل پیش کی ہے اس کے جزئیات کو اس نے اس حد تک بڑھایا ہے کہ وہ یکسانی سے شاید ہی کچھ کم رہ گئی ہو۔ مشابہت کی پہلی وجہ یہ بتائی گئی ہے کہ زندہ اجسام کی طرح معاشرتی مجموعۂ جراثیم (انسانوں کے چھوٹے چھوٹے خانہ بدوش

---

[1] یہ موخر الذکر خیال مسٹر میک کنی کی رائے ہے جسے انھوں نے اپنی کتاب "سلطنت و فرد" (State and Individual) کے حصۂ اول باب اول میں ظاہر کیا ہے۔ وہ لکھتے ہیں کہ "یہ نظریہ نہ صرف صحیح ہے بلکہ فلسفۂ سیاسی کی تمام صداقت کا تخم اسی کے اندر مضمر ہے۔"

[2] "اصول عمرانیات" (Principles of Socialogy) حصۂ دوم۔

گرد ہوں) سے پیدا ہو اور اپنی جماعت اور اپنی ساخت کی پیچیدگی میں برابر بڑھتا جاتا ہے۔ دونوں حالتوں میں جماعت کی یہ زیادتی یا تو محض افراد مشمولہ کی کثرت سے پیدا ہو جاتی ہے یا جماعتوں کے متحد ہو جانے سے پیدا ہو جاتی ہے۔ چنانچہ ادنی ترین قسم کے نباتات کی حیاتی تکمیل (جو ایک دوسرے سے مل کر زیادہ وسیع جماعت پیدا کر لیئے ہیں) ابتدائی زمانے کے قبائل کے ایک دوسرے میں ضم ہو جانے کے مشابہ قرار دی گئی ہے۔ افراد مشمولہ سے تعداد کا بڑھنا اور نئے اجزا کا ضم ہونا ارتقائے حیوانی وارتقائے معاشری دونوں میں ساتھ ساتھ چلتا رہتا ہے۔ جس طرح نباتات وحیوانات کے نشوونما میں ہوتا ہے، اسی طرح نظام معاشرت کے نشوونما میں بھی خاص فرائض کی انجام دہی کے لیئے خاص کارکنوں کے برابر الگ ہوتے جانے سے اس کی ہیئت کی ترقی پذیر پیچیدگی کا صاف اظہار ہوتا ہے۔ نظام حیوانی کی نہایت ابتدائی حالت میں ایک ہی حصۂ جسم نامکمل طور پر معدے اور جہنہ یا معدے اور جلد دونوں کا کام دیتا ہے۔ رفتہ رفتہ یہ دونوں کام علیحدہ ہو جاتے ہیں اور ان کے لیئے جدا جدا اعضا بن جاتے اور اپنے خاص وظیفہ کے لیئے مخصوص ہو جاتے ہیں۔ ابتدائی حالت میں ریڑھ کی ایک ہی ہڈی ہوتی ہے پھر وہی مختلف حصوں میں منقسم ہو جاتی اور سر ریڑھ کی ہڈی سے جدا ہو جاتا ہے اور پھر سر کا بھیجا اور کھوپڑی، الگ الگ ہو جاتی ہیں، اسی طرح نظام معاشرت میں ابتدائی ہیولانی حالت سے ممیز ہو کر بادشاہ، پیشوایان مذہب اطبا وغیرہ کے علیحدہ علیحدہ طبقے بن جاتے ہیں اور ان کے خاص خاص فرائض معین ہو جاتے ہیں۔ حیوانات کی طرح نظام معاشرت میں بھی کاموں کی تقسیم، اسے ایک زندہ مجموعہ بنا دیتی ہے۔ جولاہے، لوہار، کاشتکار وغیرہ کے پیشوں کی حرفتی تقسیم معدے، قلب، ورید وغیرہ کے ایک دوسرے سے آزادانہ افعال کے مشابہ ہو جاتی ہے۔ نظر غور سے دیکھنے سے معلوم ہوتا ہے کہ نظام معاشرت کی ابتدائی ساخت وترتیب جسمانی ساخت وترتیب کے بہت زیادہ مشابہ ہے۔ اسپنسر ایک حرفتی ضلع کی نسبت تمثیلاً کہتا ہے کہ وہ خاص خاص سامان کا

جذب و انضمام" کرتا اور بندرگاہ ان کا "جذب و اخراج" کرتا ہے گویا وہ مسامات جلد کا کام انجام دیتا ہے۔ معاشرت کا ایک "نظام بقا" ہوتا ہے۔ یہ وہ جزو ہے جو جسم میں غذا بنانے کا کام دیتا ہے۔ یہ زرعی رقبات، لوہے کے صاف کرنے والے اضلاع وغیرہ کے ایسے بڑے بڑے حصص ہیں، ایک دوسرا نظام تقسیم کا ہے جیسے سڑک، ریل، شہر وغیرہ جو معاشرتی جسم کے لیئے عروق و شرائین کی خدمت انجام دیتے ہیں۔ مطابع، تار، ٹیلیفون، وغیرہ محرکات کا کام دیتے ہیں جن سے اعصابی مرکزوں میں عمل کی تحریک پیدا ہوتی ہے۔ آخر الکلام یہ کہ زندہ جسم کی طرح نظم معاشرت میں بھی ایک انصباتی آلی نظام ہے، جسم میں اسے "طبیعت افعال اور نظم معاشرت میں "ملکی و فوجی انتظام" کہتے ہیں۔ ان سب کا ظہور اس تنازع للبقا کی وجہ سے ہوتا ہے جو ہر ایک ذی حیات جسم دوسرے کے خلاف جاری رکھتا ہے۔ "اعضائے حس و حرکت کی پیہم ترقی بالواسطہ اس معاہدہ و مقابلہ کا نتیجہ ہے جو اعضا و جوارح بلکہ ہر ذی حیات میں ایک دوسرے کے خلاف جاری رہتا ہے"، حکومت کی ہیئت مختلف نظمہائے معاشرت کی باہمی جنگوں سے پیدا ہوتی ہے، اور گرد و نواح کی نظمہائے معاشرت کے خلاف پرزور طریق پر کارروائی کرنے کی قوت کی ترقی کا باعث یہی جنگ ہے۔ اس آخری مماثلت سے اسپنسر نے بالتخصیص یہ دلیل قائم کی ہے کہ ہر ایک عضو کی طرح حکومت کے اعضا کو بھی انھیں خاص فرائض کی انجام دہی تک محدود رہنا چاہیئے جس کے لیئے وہ مختص ہیں یعنے وہ حفاظت و مدافعت کا کام انجام دیں اور اثباتی حیثیت سے نفع پہنچانے کے وسیع میدان میں قدم نہ رکھیں۔

لیکن اوپر بیان ہو چکا ہے کہ اسپنسر معاشرتی نظام حیات کو زندہ نباتات و حیوانات سے بالکل یکساں نہیں سمجھتا۔ خاص فرق یہ ہے کہ حیوانات کے جملہ اجزا مل کر ایک جسم بنتے ہیں برخلاف اس کے نظم معاشرت "متفرق" ہے۔ بالفاظ دیگر یہ کہ "جسم حیوانی میں جن زندہ اجزا پر مشتمل ہے وہ

سب باہم متصل و متحد ہیں لیکن نظم معاشرت جن زندہ اجزا پر مشتمل ہے وہ باہم متصل نہیں بلکہ ایک دوسرے سے آزاد اور کم و بیش ایک وسیع حد میں پھیلے ہوئے ہیں"۔ پس سیاسی یا معاشری جماعت میں جو کچھ بھی احساس ہوتا ہے وہ صرف اس کے اجزائے مشمولہ کو ہوتا ہے، برعکس ازیں حیوانی اجسام میں ایک خاص "مرکز احساس" ہوتا ہے جہاں قوت حس مجتمع ہوتی ہے۔ لیکن اسپنسر اسے بھی پسند نہیں کرتا کہ اس فرق پر بھی غیر معمولی طور پر زور دیا جائے۔ نظم معاشرت کے افراد مشمولہ اگرچہ جسماً متصل نہیں ہوتے مگر وہ تقریر و تحریر کے وسیلے اسے ایک دوسرے پر اثر ڈالتے ہیں اس طرح اتصال جسمانی کی کمی کی تلافی تسلسل ذہنی سے ہو جاتی ہے۔

معاشرتی نظام حیات کا ایک اس سے بھی زیادہ مکمل خاکہ آسٹریا کے مشہور مدبر و عالم اقتصادیات، البرٹ شیفلے آنجہانی نے اپنی کتاب "جسم معاشری کی ساخت و حیات" (Structure and Life of the Social Body) میں پیش کیا ہے۔ اس کتاب میں معاشری و حیوانی صورتوں کی مماثلت کو اس حد تک طول دیا ہے کہ انھیں بالکل یکساں قرار دینے میں کچھ باقی نہیں رکھا ہے، تاہم مصنف کو اس امر کا اعتراف ہے کہ ان دونوں کا فرق اسے ملحوظ ہے اور وہ "ذی حیات" یا عضوی کے لفظ کے صاف و صریح استعمال سے بچنا چاہتا ہے، لیکن وہ نظام معاشرت کا "علم الاجسام" و "علم القیافہ" "صناعت کے اعضائے معاشری" وغیرہ کے ایسے الفاظ و فقرے استعمال کرتا ہے۔ اگر اس مماثلت کے خیال سے اس کی تصنیف کو دیکھا جائے تو وہ اس حد تک پہنچ جاتی ہے کہ اس مماثلت کی اس دقیق بحث میں کوئی دلچسپی باقی رہتی، نہ اس سے کوئی نفع متصور ہوتا ہے، برّ اعظم یورپ کے اس دور کے دوسرے صاحبان تصنیف صاف و قطعی طور پر یہ دعویٰ کرتے ہیں کہ سلطنت کی عضوی نوعیت کو محض ایک تمثیل و تشبیہ کے قبیل سے نہ سمجھنا چاہیئے بلکہ اسے حقیقی و واقعی سمجھنا چاہیئے۔ چنانچہ پولینڈ کے صاحب قلم گمپلووتز نے اپنی تصنیف "اجتماعی نظریۂ سلطنت" (۱۸۹۲ء)

Socialogical Idea of the State میں بہت صاف الفاظ میں یہی دعوی کیا ہے۔ اس سے زیادہ سخت دعویٰ ان جرمانی نظریہ سازوں کا ہے جو یہ کہتے ہیں کہ سلطنت ایک شخص ہے، کوئی شخص اس دعوے سے انکار نہیں کر سکتا کہ سلطنت بلکہ حکومت بھی خالص قانونی مفہوم میں ایک شخص ہے۔ حکومت جائداد کی مالک ہوتی ہے، وہ محصول جمع کرتی ہے، روپیہ قرض لیتی ہے اور اس رقم سے بہت سے کام کرتی ہے، ان تمام اعتبارات سے اسے بیشک و شبہ ایک مجرد شخصیت کے لباس میں ظاہر کر سکتے ہیں مگر جن اہل قلم کی طرف اوپر اشارہ کیا گیا ہے یعنی گیرکے[1] وغیرہ وہ اس حد سے آگے بڑھ جاتے ہیں۔ ان کے نزدیک سلطنت کی شخصیت انتزاعی نہیں بلکہ واقعی ہے۔ سلطنت میں جتنے افراد شامل ہیں ان میں سے ہر ایک کے "معاشری اجزا" کے ملنے سے ایک نیا شخص بن جاتا ہے یعنی اس سے ہر شخص کے قصد و ارادے کا مجموعہ مہیا ہو جاتا ہے اور شخصیت کی ترکیب اپنے واحد واصلی عنصر میں یہی قصد و ارادہ ہے۔ بلنچلی تو اس کی جنسیت تک کا تعین کر دیتا ہے[2] چنانچہ وہ سلطنت کو مذکر اور ملک کو مونث قرار دیتا ہے۔

۶۔ تنقید۔ مملکت کی شخصیت کے اس انتہائے خیال پر تنقید کرنے کی زیادہ ضرورت نہیں معلوم ہوتی۔ یہ اس قسم کے انتزاعیات میں سے ہے جو اس قوم کے لئے خاص معنی رکھتی ہیں جن میں وہ پیدا ہوتی ہیں مگر جب اینگلو سیکسن قوم کی واقعی نگاہ سے ان کی جانچ کیجاتی ہے تو وہ ناکارہ ثابت ہوتی ہیں۔ تاہم نظریۂ عضویت عمومی حیثیت سے اس قابل ہے کہ اس پر بحث کی جائے[3]۔

---

[1] "قانون عامہ کے بنیادی تصورات" Fundamental Concepts of Public Law

[2] سلطنت کی شخصیت کے متعلق جلنک کی کتاب نظریۂ سلطنت عامہ سنہ ۱۹۰۰ء (Allgemcine Staatslehre) دیکھنا چاہیے۔

[3] نظریۂ عضویت کی تنقید کے لیے جے۔ اس میکنزی کی تصنیف "مقدمہ فلسفۂ اجتماعیہ" Introduction to Social Philosophy (باب سوم) اور ڈبلیو، ڈبلیو ولوبی کی تصنیف "ماہیت و کیفیت مملکت" (The Nature of the State) (باب پنجم) دیکھنا چاہیے۔

نوع انسانی کی مجموعی ہیئت اور کسی ذی حیات فرد واحد کے درمیان تطابق و تماثل نہایت دلچسپ بحث ہے مگر جب ہر طرح سے خالی الذہن ہو کر ان کی جانچ کی جاتی ہے تو ان میں اس قدر اہم فرق نظر آتے ہیں کہ ان کی مماثلت کو معاشرتی طرز عمل کا صحیح رہبر نہیں قرار دے سکتے اور نہ یہ باور کر سکتے ہیں کہ ان سے انسان کے تعلقات ماحول کا صحیح اظہار ہوتا ہے۔ اسپنسر جس فرق کو "مجموع" و "متفرق" کے لفظی نقاب کے اندر پوشیدہ کرتا ہے حقیقتاً ان کی ایک اصولی حیثیت ہے۔ جسمانی یا ذہنی کسی حیثیت سے بھی یہ صحیح نہیں ہے کہ افراد حقیقتاً نظم معاشرت کے جزو ہیں۔ ہر انسان کی ہستی بجائے خود ایک علیحدہ شئے ہے۔ نظم معاشرتی کی ہستی صرف ایک انتزاعی مفہوم ہے۔ نظم معاشرت کا کوئی ایک دماغ نہیں ہوتا نہ اس کا کوئی ایک معاشرتی مرکز احساس ہوتا، اور نہ اس کی ایک جسمانی زندگی ہوتی پس یہ فرق محض اوصاف مخصوصہ کا تغیر و تبدل نہیں ہے بلکہ وہ ایک حقیقی و قطعی فرق ہے، یہ "سفید" و "سیاہ" "ہاں" اور "نہیں" کا فرق ہے۔ اگر ہم اس تمثیل کو محض تمثیل ہی کے طور پر قبول کر لیں تو بھی اس سے یہ نتیجہ نہیں نکلتا کہ یہ تمثیل ہمارے معاشرتی اعمال و افعال، عادات و اطوار کے لئے ہمیشہ ایک مناسب رہبر کا کام دے گی۔ افراد اور سلطنت کا زائد از ضرورت امتزاج و اختلاط بھی ایسا ہی پر از خطر ہے جیسے انفرادی مرضی کو ضرورت سے زیادہ آزاد کر دینا خطرناک ہے۔ بنی نوع انسان کی بہبودی کے لئے انفرادی تنوعات، انفرادی اختلاف طبائع بلکہ ایک معنی کر کے ہر شخص کی جداگانہ سعی کار ویسی ہی لازمی ہیں جیسے ان کا اتحاد عمل اور ایک دوسرے کی تائید و مدد ضروری و لازمی ہیں نظم معاشرت کے عضوی نظریئے کو جب اس کے موزوں علم الحیاتی ترتیب سے معرا کر دیا جائے تو اس حقیقت کا صرف ایک رخ ظاہر ہوتا ہے اور اجتماعی جانب میں اس افراط کی حد کو پہنچ جاتا ہے جیسے انفرادی جانب مثلاً انفرادیت افراط کی حد کو پہنچ گیا ہے۔

کتب قابلِ مطالعہ

سر جے۔ آر۔ سیلی۔ مقدمۂ علم سیاسیات (Introduction to Political Science) ۱۸۹۶ء خطبۂ پنجم و ششم۔

ڈبلو، اس، میک کگنی۔ "مملکت و فرد واحد" (The State and Individual) باب دوازدہم۔

الیف۔ ایچ۔ گِڈِنگز "اصول مدنیات" (Principles of Socialogy) ۱۸۹۹ء کتاب اول باب چہارم۔

اسنادِ مزید

ڈی۔ جی۔ رچی "حقوق فطری" (Natural Rights) ۱۸۹۵ء۔

الیف لیبر۔ "آزادی مدنی" (Civil Liberty) ۱۸۵۲ء۔

جے۔ اس۔ مل۔ "آزادی" (Liberty) ۱۸۵۹ء۔

جے۔ ڈبلیو برجس "علم سیاسیات و قانون دستوری" (Political Science and Constitutional Law) ۱۸۹۸ء جلد اول۔

جے، اس، میکنزی۔ "مقدمۂ فلسفۂ معاشرت" (Introduction to Social Philosophy) طبع ثانی ۱۸۹۵ء۔

اسپنسر "اصول علم الاجتماع" (Principles of Socialogy) جلد اول حصہ دوم طبع ثالث ۱۸۹۳ء

اے شیفلے "تشکیل و حیات جسم اجتماعیہ" (Bawund Lebendes Sozialen Korpers)

جی۔ ایلنیک "حقوق الدول الحاضرہ" (Das Rechtdes Moderne States)

جے۔ جی۔ فشٹے "علم الحقوق" (Science of Rights) ترجمۂ انگریزی ۱۸۸۹ء

ٹی۔ وولزی "علم السیاست" (Political Science) جلد اول ۱۸۷۷ء۔

ڈبلیو۔ اے۔ ڈننگ: سیاسی نظریوں کی تاریخ لوتھر سے مونٹسکیو تک (۱۹۰۵ء)

باب ششم

سلطنتوں کے تعلقات باہمدگر

(۱) سلطنت کی ہیئت خارجی، دوسری سلطنتوں کے متعلق اس کے طرز عمل کا ضابطہ۔ (۲) بین الاقوامی تعلقات کا ارتقا۔ دورہائے اول، دوم وسوم۔ (۳) بین الاقوامی قانون کی وسعت۔ (۴) اس اصطلاح کی موزونیت۔ (۵) بین الاقوامی تحکیم۔

۱۔ سلطنت کی ہیئت خارجی۔ دوسری سلطنتوں کے متعلق اس کے طرز عمل کا ضابطہ۔ محض علمی نظر سے دیکھا جائے تو ہر ایک سلطنت فی ذاتہ ایک اتم واکمل آزاد شئے ہے۔ اس کا اقتدار اعلیٰ کسی نہج سے محدود نہیں ہے اور نہ وہ سیاسی طور پر کسی بیرونی قوت کی مطیع ہے، نیز اپنی منتظم تمدیدی حیثیت میں وہ دیگر جماعات سیاسیہ سے کوئی تعلق نہیں رکھتی ہے۔ اس قسم کا ذہنی تفرد سلطنت کی ہستی کے لیئے شرط اول ہے اور اس کی سیاسی آزادی اس کے لازمی اوصاف سے ہے۔ سلطنتوں کے تعلقات باہمی کے متعلق ہابس کے اس قول کا کہ علیحدہ علیحدہ سلطنتوں کو "حالت فطری" میں سمجھنا چاہیئے، یہی مطلب ہے۔ محض ظاہری قانونی اعتبار سے دیکھا جائے تو یہ بالکل صحیح ہے مگر حقیقت یہ ہے کی عملی حیثیت سے سلطنتوں کے فیمابین مختلف قسم کے گہرے تعلقات قائم ہوتے ہیں۔ مختلف سلطنتوں کی رعایا کا ایک دوسرے کے ملک میں آنا جانا، مال تجارت کی آمدورفت، کاروبار کے تعلقات اور بہت سے مشترک اغراض ایسے ہیں جن سے جداگانہ سلطنتوں میں مستقل روابط قائم ہو جاتے ہیں اور ان کیلیئے کسی نہ کسی قسم کے ضابطے کی ضرورت ہوتی ہے۔ نفس الامر میں مہذب دنیا کے

ہر ملک کے باشندے نہایت وسعت و کثرت کے ساتھ اپنے قرب وجوار کی قوموں کے خیالات، ان کے علوم و فنون اور ان کی ادبیات میں حصہ لیتے ہیں، اور یہ امر سیاسی تجرید و تفرید کے خیال کے بالکل منافی ہے۔ موجودہ زمانے کی ہر ایک سلطنت کے سیاسی اور نیز معاشری و علمی ادارات پر دوسری سلطنتوں کے ربط و ضبط سے بڑا گہرا اثر پڑتا ہے۔ یہ حالت ان ملکوں کے باشندوں میں خصوصیت کے ساتھ زیادہ نمایاں طور پر ظاہر ہوتی ہے جو سیاسی طور پر اگرچہ ایک دوسرے سے جدا ہیں مگر ایک ہی زبان بولتے ہیں اور یہی حال ان قوموں کا ہے جو اپنے کو ایک ہی نسل سے سمجھتی ہیں اور گزشتہ زمانے میں جاکر وہ اپنی تاریخ و روایات کو متحد پاتی ہیں۔

پس اس سے آسانی کے ساتھ یہ سمجھ میں آجاتا ہے کہ سیاسی تعلقات اور مدنی روابط کے اعتبار سے زمانۂ جدید کی سلطنتوں کی کارروائیاں جس قدر ترقی کرتی جاتی ہیں اسی قدر اُن سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ عام مسلمہ رواج کے تسلیم کرنے کا میلان بڑھتا جاتا ہے، یہاں تک کہ میدان کارزار کی معرکہ آرائیاں بھی کم از کم نظری حیثیت سے ایک ایسے مجموعۂ ضوابط سے موافقت کرتی ہیں جن کا منشا یہ ہے کہ تا حد امکان جنگ کے مصائب کو کم کیا جائے اور دنیا کی تجارت کو اس سے جو نقصان پہنچتا ہے جہاں تک ہو سکے اسے گھٹایا جائے۔ یہ قواعد و دستور جو آزاد قوموں کے زمانۂ امن کے تعلقات کو ایک ضابطہ میں لاتے اور معرکہ آرائی کے لیئے ایسے مسلمہ طریق معین کرتے ہیں جنھیں پسندیدگی عام حاصل ہوگئی ہو، وہ قطعی و دوامی نہیں ہیں بلکہ وہ ابھی اپنے ارتقا کی تکوینی نامکمل حالت میں ہیں۔ جدید سیاسی تنظیمات کا مطالعہ اس وقت تک مکمل نہیں ہو سکتا جب تک کہ اس عقدے کو حل نہ کیا جائے جو مذکورۂ بالا اسباب سے مختلف سلطنتوں میں قائم ہو جاتا ہے اور اس کی ذمہ داری کی وسعت اور آیندہ کے لیئے اس کی خاص اہمیت کا تجزیہ کر کے نہ دکھایا جائے

علم السیاست کا صرف یہی کام نہیں ہے کہ وہ سلطنت کے اندرونی نظم و نسق پر بحث کرے بلکہ اس کا یہ بھی فرض ہے کہ وہ اس حد تک خارجی تعلقات کو بھی زیر بحث لائے جہاں تک کہ ان تعلقات نے ایک منضبط و معین نوعیت اختیار کر لی ہو۔

"وہ قواعد جو عام مہذب سلطنتوں کے معاملات باہمی کے طرز و سلوک کا تعین کرتے ہیں" اگرچہ ہنوز نامکمل حالت میں ہیں پھر بھی "انھیں قانون بین الاقوامی کے نام سے موسوم کیا جاتا ہے[1]" لیکن فوراً ہی یہ سوال پیدا ہو جاتا ہے کہ آیا اس قسم کے قواعد کا موجود ہونا فرداً فرداً ہر ایک سلطنت کے اقتدار اعلیٰ سے موافقت رکھتا ہے یا نہیں۔ ہم یہ سمجھتے ہیں کہ لفظ "قانون" کے مناسب معنی یہی ہے کہ وہ کسی جائز صاحب اختیار کے ظاہری یا باطنی حکم تک محدود رہے، ہم یہ بھی دیکھ چکے ہیں کہ باغلب وجوہ یہ موزوں نہیں ہے کہ لفظ قانون کو ایسی رواجی پابندیوں کے لئے استعمال کیا جائے جنھیں کوئی اعلیٰ سیاسی قوت بالارادہ اپنے اثر میں نہ رکھ سکتی ہو۔ بالفاظ دیگر یہ کہ لفظ قانون اس معنی میں محدود ہے کہ وہ سلطنت کا حکم ہو۔ یہ دونوں الفاظ ایک دوسرے کے لئے لازم و ملزوم ہیں۔ اس صورت میں سوال یہ ہوتا ہے کہ آیا بین الاقوامی قانون کا لفظ مناسب معنی میں استعمال ہوا ہے یا نہیں اور آیا ان قواعد و ضوابط کی پشت پر ایسی منظوری عام یا کوئی ایسی مجبور کرنے والی طاقت موجود ہے یا نہیں جو اس امر کے لئے کافی ہو کہ ان قواعد و ضوابط کو حقیقتاً قانون کہا جائے۔ اس تحقیقات کے شروع کرنے کے لئے ضروری یہ ہے کہ اولاً بہت مختصر طور پر بین الاقوامی تعلقات

---

[1] یہ تعریف پروفسر ٹی جی لارنس کی ہے "قانون بین الاقوامی" International Law باب اول۔ جو شخص قانون بین الاقوامی کی تعریف کرنے کی کوشش کرتا ہے اسے فوراً اس وقت کا سامنا ہوتا ہے کہ وہ کس حد تک قبول کئے جا چکے ہیں۔

اور ان کی اس تعبیر پر جو سیاسی نقطۂ خیال سے کی گئی ہے نظر ڈالی جائے، دوسرے یہ کہ بین الاقوامی قانون کے جو قواعد اس وقت موجود ہیں ان کی صحیح حد و وسعت ظاہر کی جائے۔ ایسا کرنے سے اس کی صحیح ماہیت کہ وہ کیا ہے اور کیا ہو سکتا ہے زیادہ واضح طور پر روشن ہو جائے گی۔

۲۔ بین الاقوامی تعلقات کا ارتقا۔ دورہائے اول و دوم و سوم

بین الاقوامی قانون کے ارتقا کو تین بڑے مدارج میں تقسیم کر سکتے ہیں، پہلا دور یورپ کے آغاز تمدن کے وقت سے شہنشاہی روما کے عروج کے زمانہ تک وسیع ہے دوسرا دور اس کے بعد کے زمانے سے شروع ہو کر صلح وسٹ فیلیا (۱۶۴۸ء) پر ختم ہوتا ہے، اور تیسرا دور صلح وسٹ فیلیا کے بعد سے اس وقت تک جاری ہے[1] پہلے دور میں ہمیں اس امر کا کچھ پتا نہیں چلتا کہ کس قسم کی بین الاقوامی پابندی لازمی طور پر مسلم سمجھی جاتی تھی۔ رشتہ داری کے ساتھ جو حقوق و فرائض وابستہ تھے انھیں کو ان مختلف گروہوں کے درمیان عہد و میثاق سمجھا جاتا تھا جو ایک ہی نسل کے ہوں اور ایک ہی زبان بولتے ہوں لیکن ان قبائل و اقوام میں جو ایک دوسرے سے بیگانہ تھے نہ تو برامن ربط و ضبط کا کوئی طریقہ تھا اور نہ جائز معرکہ آرائیوں کا کوئی مسلمہ اصول تھا۔ بنی اسرائیل کے قبائل آپس میں ایک دوسرے سے معاملت کرنے میں ہم النسل ہونے کی پابندی کو مرعی رکھتے تھے۔ وہ اپنے کو یہ سمجھتے تھے کہ وہ ایک سیاسی نظام میں وابستہ ہیں اور اس نظام کے ہر رکن پر دوسرے ارکان کے لئے غیر معین ذمہ داریاں عائد ہیں اور وہ سب کے سب بیرونی دنیا کے کفار سے بے تعلق تھے۔ اسی طرح قدیم یونان کی شہری سلطنتیں اگرچہ

---

[1] یہ تقسیم پروفیسر لارنس نے اپنی کتاب "قانون بین الاقوامی" International Law میں کی ہے، علاوہ اس کتاب کے واکر کی تصنیف "تاریخ قانون اقوام" History of the Law of Nations اور ہالک کی کتاب "قانون بین الاقوامی" International Law باب اول بھی دیکھنا چاہیئے۔

اپنے اپنے سیاسی تفرد کو محفوظ رکھنے پر نہایت درجہ حریص تھیں مگر وہ یہ سمجھتی تھیں کہ بوجہ ایک نسل ہونے کے وہ دوسرے یونانیوں کے ساتھ مربوط و وابستہ ہیں اور اس ارتباط کا اظہار مجلس امفقاریہ (Amphiklyonic Council) بلدیات کے اتحادات اور جنگ میں کچھ معمولی درجہ کے قواعد کے ملحوظ رکھنے سے ہوتا تھا، مگر بیرونی دنیا کے متعلق جنھیں یونانی “وحشی” اغیار (Barbarian) کہتے تھے، اس قسم کی کوئی ذمہ داری و پابندی نہیں تھی۔ اہل یونان سلطنتوں کے باہمی تعلقات کے اصول کو جہاں تک تسلیم کرتے تھے اس کا عملدرآمد صرف یونانی قوم تک محدود تھا۔ اہل روما نے اجب تک عالمگیر سلطنت کا خواب دیکھنا نہیں شروع کیا تھا وہ بھی ابھی خیالی تفرد کی حالت پر قائم تھے۔ یہ صحیح ہے کہ روما نے اپنی تاریخ کے جمہوری دور میں اہل سامنیوم اور اطالیہ کے دوسرے قبائل سے معاہدے کیئے تھے، ان میں کچھ منضبط دستور ایسے بھی تھے جو کسی حد تک قانون بین الاقوامی کی طرز و روش کے مشابہ معلوم ہوتے ہیں مگر قانون صلح و جنگ (Jus Fecisle) محض آداب و مراسم کا ایک دستور تھا جو ان رسوم پر مشتمل تھا جن کی بجا آوری اعلان جنگ اور تکمیل صلح وغیرہ کے لیئے ضروری تھی۔ قانون اقوام (Jus Gentium) اور قانون بین الاقوامی کے درمیان ایک گونہ لفظی مشابہت معلوم ہوتی ہے مگر یہ مشابہت مبہم سی ہے۔ اس قانون کی قطعی نوعیت ایک حد تک بحث طلب مسئلہ ہے مگر اتنا کہا جا سکتا ہے کہ یہ کسی ایسے ضوابط کا مجموعہ نہیں تھا جو اقوام کے باہمی معاملات پر عائد ہوتا ہو بلکہ اس کا تعلق مختلف القوم باشندوں کے معاملات سے تھا۔ اغلب یہ ہے کہ یہ نام اس وجہ سے پڑ گیا کہ اس کے قواعد کے متعلق سمجھا یہ جاتا تھا کہ وہ عادات و افعال کے ان اصولوں پر حاوی ہے جو تمام قوموں کے قوانین میں مشترک ہیں[1]۔

---

[1] قانون اقوام (Jus Gentium) کی بحث کے لیئے سر ہنری مین کی تصنیف

مگر ان میں سے کسی صورت میں بھی بین الاقوامی تعلقات کا کوئی مستقل اصول و کلیہ نظر نہیں آتا۔ بیرونی اقوام کے ساتھ جو برتاؤ کیئے جاتے تھے وہ مختلف محرکات کے زیر اثر ہوتے تھے، کہیں مذہب، کہیں دوستی، کہیں مصلحت وقت اس کی محرک ہوتی تھی مگر مختلف جماعات سیاسیہ کے تعلقات بایکدگر کی نسبت کوئی ایسا منتظم اصول و خیال نہیں ملتا جس سے قطعی طور پر یہ معلوم ہو کہ مستقل حقوق و مستقل فرائض کے اعتبار سے کسی ایک سلطنت کی دوسری سلطنتوں کے مقابلے میں کیا حیثیت تھی۔

شہنشاہی روما کے قائم ہو جانے کے بعد جو دوسرا دور شروع ہوتا ہے، اس پر جب غور کیا جاتا ہے تو صورت حالات بالکل ہی بدلی ہوئی نظر آتی ہے۔ اہل روما اس وقت کی تمام معلوم دنیا کے مالک بن گئے تھے اور اس رتبۂ عالی پر پہنچ جانے سے ان میں بالطبع غرور پیدا ہو گیا تھا اور انھوں نے سیاسی تعلقات کا ایک نیا نظریہ پیدا کر لیا تھا۔ ایک طاقت کی عالمگیر فرمانروائی کا خیال تمام خیالات پر غالب آ گیا تھا، اور یہی خیال تمام سیاسی تنظیمات کا سنگ بنیاد بن گیا۔ ایک اعلیٰ ذی اقتدار شخص کا دنیا کے تمام اقطاع سیاسیہ پر غالب و حاوی ہونے کا خیال کیا باعتبار اپنی شوکت و عظمت کے اور کیا باعتبار اپنے قرین عقل ہونے کے، ہر طرح دلپسند و مرغوب معلوم ہوتا تھا۔ چنانچہ عملی حیثیت سے فنا ہو جانے کے بعد بھی اصولی اعتبار سے مدتوں یہ خیال قائم رہا۔ امر واقعی کے اعتبار سے

بقیہ حاشیہ صفحہ گذشتہ:۔ قانون بین الاقوام (International Law) ہیک کی کتاب "قانون بین الاقوام" باب اول دیکھنا چاہیئے۔ واکر نے ایسی متعدد مثالیں دی ہیں جہاں (Jus Gantium) کا لفظ بین الاقوامی پابندیوں کے معنی میں استعمال کیا گیا ہے اور اس کے معنی قریب قریب وہی ہیں جو عام قانون بین الاقوامی کے ہیں۔

[1] دانتی نے اپنی کتاب "بادشاہت" (Morchia) میں ازمنۂ وسطیٰ کے اختلاف عظیم پر شہنشاہی کی جانبداری میں بحث کرتے ہوئے یہ ثابت کرنے کی کوشش

ٹریجن ہی کے وقت میں (۹۸ء - ۱۱۷ء) میں یہ معلوم ہوتا تھا کہ ضبط و ترتیب کے لحاظ سے نہیں تو وسعت ارضی کے لحاظ سے ضرور عالمگیر بادشاہت کا خواب پورا ہو گیا، "قیصر کے حضور میں مرافعہ" کے حق سے ہر جگہ یہ ظاہر ہوتا تھا کہ آخری اقتدار و اختیار اسی کو حاصل ہے تخیل جب اس طرح واقعیت کا جامہ پہن چکا تو مذہب عیسوی کی ہمہ گیری نے اسے اور بھی تقویت پہنچادی کیونکہ ۳۱۲ء میں قسطنطین کے تبدیل مذہب کے بعد یہی مذہب تمام نظام شہنشاہی کا سرکاری مذہب ہو گیا۔ وحشیوں کے تباہ کن حملوں کے بعد جب شہنشاہی طاقت میں زوال آگیا اس وقت بھی عالمگیر تسلط کا خیال سیاسی زندگی کی بنیاد لازمی کے طور پر بدستور باقی رہا۔ شارلمین (۸۰۰ء) کا روحانی شہنشاہی کا از سر نو قائم کرنا اس خیال کا وجود میں لانا تھا، لیکن بعد کی صدیوں میں تمام عالم کو ایک سیاسی نظام کے تحت میں لانے کے خیال میں نمایاں تغیر واقع ہو گیا۔ کلیسا نے ایک معاون قوت کے بجائے ایک رقیب قوت کی صورت اختیار کر لی۔ اصولاً یہ ضروری ہو گیا کہ عالمگیر تسلط کو دینی و دنیاوی بادشاہوں کے درمیان منقسم کر دیا جائے اور ان کی باہمی مخالفت اور ہماہمی ایک آخری ذی اقتدار شخص کے تصور کو مٹا دینے کی مؤید ہو گئی۔[1] جب اراضی کے جاگیردارانہ قبضے کا رواج ہوا تو آہستہ آہستہ مقامی بادشاہت کے خیال کو غلبہ حاصل ہوتا گیا جس کا منشا یہ تھا کہ

بقیہ حاشیہ صفحہ گذشتہ:- کی ہے کہ ایک ایسے شہنشاہ یا صاحب اقتدار اعلیٰ کا ہونا ضروری ہے جسے تمام دوسرے بادشاہوں پر قدرت حاصل ہو۔

[1] ازمنۂ وسطیٰ میں شہنشاہی و پاپائی کے درمیان جو عظیم مناقشے برپا ہوئے ان کے لئے برائس کی "مقدس رومائی شہنشاہی" (Holy Roman Empire) اور ڈننگ کی کتاب "ازمنۂ قدیمہ و وسطیٰ کے سیاسی نظریات" (Political Theories ancent and Mediwait) دیکھنا چاہئے۔

سیاسی اختیار کا عملدرآمد قوم پر نہیں بلکہ ایک معین اراضی پر ہو۔ اس کی بنیاد پر سلطنتوں کی مملکتی آزادی کا نظریۂ جدیدہ قائم ہوا۔ آخر میں "اصلاح" کی مذہبی تفریق نے بنی نوع انسان کے دینی اتحاد کے خیال کو بھی تباہ کر دیا۔ صلح وسٹ فیلیا (؁۱۶۴۸ء) جس نے وسطی یورپ کے مذہب کیتھولک اور مذہب پروٹسٹنٹ کی سی سالہ جنگ کو بند کیا اسی کو اس دور کا خاتمہ اور عالمگیر بادشاہت کے نظریے کا دم واپسیں سمجھنا چاہیئے۔

تیسرا دور جو ؁۱۶۴۸ء کے بعد سے اس وقت تک جاری ہے، اس میں بین الاقوامی تعلقات کا نظریۂ سیاسی آزادی اور مملکتی اقتدار کی نئی بنیاد پر از سر نو ڈھالا گیا ہے۔ زمانۂ حال کا بین الاقوامی قانون حقیقتاً اسی دور کی پیداوار ہے، اس دور کے اوائل میں سابق نظام حکومت، اور اس کے ساتھ کے سابقہ خیالات کے تباہ و برباد ہو جانے سے یہ معلوم ہوتا تھا کہ بین الاقوامی معاملت کی بنیاد اکھڑ گئی ہے اور یورپ کی بادشاہتیں فطری "لاحکمی" حالت میں تنزل کر گئی ہیں۔ پندرھویں اور سولھویں صدی کی جنگہائے یورپ کے وحشیانہ مظالم کے بعد جب دینی یا دنیوی کسی حیثیت سے بھی یہ ایک شخص واحد کے اقتدار اعلیٰ کا خیال قابل قبول نہ رہا تو سیاسی جماعتوں کے باہمی تعلقات کے نظریے کو از سر نو مرتب کرنے کی ضرورت زیادہ واضح و نمایاں ہو گئی۔ انھیں حالات کا تقاضا تھا کہ ہالینڈ کے بہت بڑے مقنن ہیوگو گروشیس نے اپنی تصنیف سے زمانۂ حال کے بین الاقوامی قانون کی بنیاد ڈالی۔ گروشیس اور اس کے متبعین نے بین الاقوامی پابندیوں کے متعلق جو کلیہ قرار دیا اس کی بنیاد انھوں نے قانونِ قدرت کے اسی تخیل پر قائم کی تھی جسے ان سے بہت قبل رواقی (Stoic) فلسفی، افراد کے تعلقات کے متعلق قائم کر چکے تھے۔ اس کلیہ کے مطابق خود اشیا کی فطرت میں ایک ایسا ضابطہ موجود ہے جس سے ایک انسان پر دوسرے انسان کے متعلق اخلاقی ذمہ داریاں عائد ہوتی ہیں اور ان کے جواز و صحت کے لیئے

کسی انسانی حکم و قانون کی ضرورت نہیں ہے۔ یہ ضابطہ حکومت و قانون کے سلسلہ کے قائم ہونے کے قبل سے موجود ہے اور عقل و ادراک کی فطری روشنی سے دریافت ہو سکتا ہے۔ گروٹیس لکھتا ہے کہ ''اگر تم قانون فطرت کے اصولوں پر صحیح طور سے غور کرو تو وہ ایسے ہی ظاہر و باہر ہیں جیسے حواس خارجی کے محسوسات'' فطری قانون کا ایسا نظریہ بالکل مغالطہ آمیز ہے اور جیسا کہ ابھی ابھی ظاہر ہو چکا ہے جب دقت نظر سے اس کا تجزیہ کیا جاتا ہے تو وہ ذرات خاک کی طرح منتشر ہو جاتا ہے[1]۔ تاہم اس سے اتنا فائدہ ضرور ہوا کہ ایک عام ذی اقتدار قوت کی عدم موجودگی میں سلطنتوں کے باہمی حقوق و فرائض کے لیئے کوئی نظام ترتیب دینے کی ایک بنائے کار ہاتھ آگئی۔ اصولی طور پر قانون فطرت کو اس طرح قابل تعین اور ایک عام پابندی کا قانون فرض کر لینا تاریخی حیثیت سے ضرور بین الاقوامی قانون کی بنیاد سمجھا جا سکتا ہے مگر اس سے یہ لازم نہیں آتا کہ بین الاقوامی قانون اس وقت جس حالت میں موجود ہے اس کا ماخذ اور اس کی بنیاد جو کچھ بھی ہے وہ یہی اصول ہے اور بس۔ اس قانون کا بڑا حصہ ان معاہدات و مواثیق پر مبنی ہے جن کی رو سے دنیا کی بڑی بڑی سلطنتوں نے اپنے صلح و جنگ کے تعلقات کو کم و بیش معین اصول کا پابند بنا لیا ہے۔ اس دور سوم کے آغاز میں پہلے وسٹ فیلیا کا معاہدہ ہوا جس میں (پوپ اور سلطان روم کے علاوہ) یورپ کے تمام بادشاہ شامل تھے اور معاہدہ کی رو سے ''مہذب یورپ کے تمام قائم مقاموں نے متحد ہو کر باضابطہ یہ اعلان کیا کہ عالمگیر بادشاہی کے برباد ہو جانے کے بعد اب سلطنتوں کا ایک بین الاقوامی طریق رائج کیا جاتا ہے جس میں سلطنتوں کی طاقت اگرچہ

---

[1] قانون فطرت کے نظریے کی تاریخ و تنقید کے متعلق پروفیسر رچی کی تصنیف ''حقوق فطری'' (Natural Rights) دیکھنا چاہیئے۔

ایک دوسرے سے غیر مساوی ہوگی مگر ہر سلطنت کو اپنی جگہ پر آزادی کا حق ہوگا اور ہر ایک کو اپنے معینہ حدود مملکت کے اندر کامل اختیارات حاصل ہوں گے[1]“ بعد کے معاہدات میں بعض معاہدوں کا تعلق زیادہ خصوصیت کے ساتھ حدود مملکت کے تعین سے ہے، سنہ ۱۷۱۳ع کا معاہدہ اوٹرخت جس سے لوئس چہاردہم کے خلاف طویل جنگ کا خاتمہ ہوا اور جنگ ہفت سالہ کے اختتام پر (سنہ ۱۷۶۳ع والا) پیرس کا معاہدہ، اسی قبیل سے ہیں۔ دوسری قسم ان معاہدات کی ہے جن کا خاص الخاص مقصد کسی سلطنت کے اختیار فرمانروائی کا تسلیم کرنا ہے جیسا کہ معاہدۂ ورسیلز (سنہ ۱۷۸۳ع) میں ممالک متحدۂ امریکہ کی آزادی تسلیم کی گئی اور معاہدہ پیرس (سنہ ۱۸۵۶ع) میں شہنشاہی عثمانیہ کی آزادی وبقاء علی الحال کی ضمانت کی گئی[2] اور اسے یورپ کے قانون عامہ اور یورپ کی سلطنتوں کے زمرہ میں شامل کیا گیا۔ ان کے علاوہ وہ معاہدات ہیں جن میں آیندہ کی رہبری کے لیئے طرز عمل کے اصول اختیار کیئے گئے ہیں۔ چنانچہ صلح اوٹرخت کے وقت چار معاہد سلطنتوں نے اس اصول کو تسلیم کیا کہ غنیم کی رعایا کی جو جائداد غیر منقولہ ضبط کی جائے وہ اختتام جنگ پر واپس کردی جائے۔ ڈارڈینلز اور باسفورس کی جہازرانی کے متعلق سنہ ۱۸۴۱ع کے معاہدہ سے ہر ایک سلطنت کا یہ حق ثابت ہوتا ہے کہ اپنے ملک کے آس پاس کے سمندر پر اسے مثل زمین کے استحقاق حاصل[3] ہے۔ غیر جانبداروں کی تجارت اور بحری گرفتاریوں کے متعلق بین الاقوامی قانون

---

[1] داکر حسب سابق حصۂ اول باب دوم۔

[2] یہ ضمانت برطانیہ، آسٹریا۔ فرانس، پروشیا، روس اور سارڈینیا کی طرف سے کی گئی تھی۔

[3] اس معاہدہ پر آسٹریا، فرانس، برطانیۂ عظمیٰ، پروشیا، روس اور ترکی نے دستخط کیئے تھے اس کے لیئے الیسن کی "تاریخ یورپ بعد از زوال نپولین (History of Europe from the fall of Napolean) جلد ششم باب سی وچہارم دیکھنا چاہیئے۔

کے متعلق معاہدات کی مختلف دفعات کا ایک طویل سلسلہ موجود ہے۔ ممالک متحدۂ امریکہ نے ۱۷۷۸ء اور ۱۸۰۰ء میں فرانس سے جو معاہدے کیئے، ان میں (قدیم نظیروں کی بنا پر) یہ اصول تسلیم کیا گیا تھا کہ "جو جہاز آزاد ہے اس کا مال بھی آزاد ہے[1]"، آہستہ آہستہ اس اصول کو عام قبولیت حاصل ہوگئی اور ۱۸۵۶ء کے اعلان پیرس میں (جس کے ساتھ مذکورۂ بالا معاہدہ بھی شامل تھا) اسے مسلم قرار دے دیا گیا۔ معاہدات کے ذریعہ سے بین الاقوامی طرز عمل کو مجتمع و مستحکم کر دینے کی ایک ایسی ہی اہم مثال ممالک متحدۂ امریکہ و برطانیہ کے ۱۸۷۱ء کے معاہدۂ واشنگٹن میں ملتی ہے۔ اس معاہدے میں ایک لازمی قاعدہ یہ تسلیم کیا گیا ہے کہ غیر جانبداروں کا یہ فرض ہے کہ وہ اس امر کی مناسب خبر رکھیں کہ فریقین جنگ میں سے کوئی فریق ان کے ملک کو اپنی فوجی کارروائی یا تیاری سامان کا مرکز نہ بنائے[2]۔

معاہدوں کے شرائط کو حتمی طور پر قبول کرنے کے علاوہ سلطنتیں بین الاقوامی طرز روش کے قواعد کے متعلق اپنی پابندی کا اظہار اور بھی بہت سے طریقوں سے کر سکتی ہیں۔ آغاز جنگ کے وقت کوئی سلطنت اپنی رعایا کے نام دشمنوں اور غیر جانبداروں کے متعلق جن قواعد کے ملحوظ رکھنے کا اعلان و اشتہار شائع کرتی ہے[3] وہ ایک سرکاری دستاویز کی حیثیت سے اسی صنف میں داخل ہو جاتے ہیں، بین الاقوامی قانون کا ایک دوسرا ماخذان خاص عدالتوں کے فیصلے ہیں جن کا کام یہ ہوتا ہے کہ

---

[1] لارنس کی کتاب مذکورۂ بالا۔

[2] اصل معاہدے کی دفعہ ۶ کا یہ مطلب ہے، اس کے لیئے "سالانہ یادداشت" (Aunnal Register) ۱۸۷۱ء دیکھنا چاہیئے۔

[3] اس سلسلہ میں حکومت انگلستان کا اعلان جو ۲۰ ؍ اگست ۱۹۱۴ء کو "اعلان لندن" کے متعلق دیا گیا دیکھنا چاہیئے، "ٹ بیٹی اور ج، ھ، مورگن" جنگ اور اس کے قانونی نتائج (۱۹۱۵ء)۔

دوران جنگ میں سمندر میں جو گرفتاریاں عمل میں آئیں ان کے قانونی جواز کی جانچ کریں۔ سب سے آخر میں ان بڑے بڑے مقننوں کی رائیں ہیں جنھوں نے اس مبحث پر کتابیں لکھی ہیں۔ اس کہنے کی کوئی ضرورت نہیں ہے کہ کسی مصنف کی ذاتی رائے کی پابندی کسی پر لازم نہیں ہے لیکن چونکہ تمام تحریری قوانین و ضوابط کے لئے ضروری ہے کہ ان کی تشریح و توضیح کی جائے اس لئے ایک بلند پایہ صاحب اجتہاد عالم کی رائے اس اعتبار سے خاص قوت رکھتی ہے کہ کسی مسلمہ اصول کا مطلب کیا ہے اور یہ طریق ہمیشہ رائج رہا ہے کہ بین الاقوامی قانون کے ماہرین کی رائیں شہادت کے طور پر پیش کی جائیں۔ کنٹ نے اپنے شروح[1] میں اس مسئلہ کو یوں بیان کیا ہے کہ "جن صورتوں پر اکابر مقننین متفق ہوں ان میں قرینہ تو یہی ہوگا کہ جن اصولوں کو وہ سب تسلیم کرتے ہیں وہ صحیح ہیں اور کوئی مہذب و متمدن سلطنت جب تک کہ وہ اپنی نخوت سے ہر قسم کے عدل و قانون کو پامال کرنے پر آمادہ نہ ہو جائے، یہ جرأت نہیں کر سکتی کہ بین الاقوامی قانون کے مسلمہ مصنفوں کی متفقہ و متحدہ رائے کو پس پشت ڈال دے"

۳۔ بین الاقوامی قانون کی وسعت و جامعیت۔ مذکورۂ بالا بنیاد پر جو بین الاقوامی مجموعۂ ضوابط تیار ہو گیا ہے، ہمیں چاہیئے کہ اب اس کے موضوع و نفس مطلب کی حدود وسعت پر بحث کریں، اس میں اول ہی یہ فرض کر لیا جاتا ہے کہ متعدد جداگانہ آزاد سلطنتیں موجود ہیں جو سب کی سب اپنے استحقاق میں بالکل ہمپایہ ہیں۔ چیف جسٹس مارشل نے کہا تھا کہ "قانون کا کوئی اصول اس سے زیادہ ہمہ گیر طور پر مسلم نہیں ہے جس قدر کہ قوموں کی کامل مساوات کا اصول مسلم ہے۔ روس اور جنیوا دونوں کے حقوق برابر ہیں۔ یہ اسی مساوات کا نتیجہ ہے کہ کسی سلطنت کو یہ استحقاق

---

[1] شروح (Commentaries) جلد اول صفحہ ۱۹۔

نہیں ہے کہ وہ جائز طور پر کسی دوسری سلطنت کو کسی قاعدہ کا پابند بنا دے، ہر سلطنت خود اپنے لیئے قانون بناتی ہے مگر اس کے قانون کا نفاذ صرف اسی کے حدود کے اندر محدود رہتا ہے"۔ اس خاص مسئلہ کے طے ہو جانے کے بعد یہ بحث پیش آتی ہے کہ سلطنت کے نفاذ قانون کے ارضی حدود کیا ہیں۔ سلطنت کی ذی اقتدار قوت کو اپنے سواحل کے آس پاس کے سمندر سے کس حد تک تعلق ہے؟۔ ارضی حدود اختیارات کے بڑھانے کے جائز ذرائع کی بحث بھی اسی سے تعلق رکھتی ہے، فتح، انخلا، ابتدائی آبادکاری وغیرہ حقوق کے جواز و صحت کا معاملہ بھی اسی سے متعلق ہے، کسی ایک سلطنت کی جو رعایا دوسرے ممالک میں مقیم ہو ان کے متعلق، سلطنت متعلقہ کے اختیار قانونی اور ذمہ داری کے قواعد بھی بنانے پڑتے ہیں۔ پس یہ اور اس قسم کے دوسرے سوالات بین الاقوامی قانون کے موضوع بحث ہیں۔ جب قوموں کے فیمابین امن کی حالت قائم رہتی ہے تو اسی کو "قانون امن" کہتے ہیں۔ لیکن اس مجموعۂ ضوابط کا بیشتر حصہ جنگ کے قواعد پر مشتمل ہے۔ بدقسمتی یہ ہے کہ بین الاقوامی قانون کبھی اس قابل نہ ہو سکا کہ وہ کوئی ایسی پابندی عائد کر سکے جس سے باہمی اختلافات، صلح و آشتی کے ساتھ طے ہو جائیں تا آنکہ سنہ ۱۹۱۹ء میں مقتدر دول متحدہ نے جو "انجمن اقوام" قائم کی، وہ بھی بذات خود کسی قرارداد کو بزور نافذ نہیں کر سکتی، جیسا کہ بعد میں ظاہر کیا جائے گا۔ قانون بین الاقوامی اس امر کے تسلیم کرنے پر بھی مجبور ہو گیا ہے کہ اختلافات کا آخری فیصلہ بزور شمشیر ہوگا۔ اس صورت میں اس کے لیئے بہترین طریقہ یہ ہے کہ کچھ ایسے قواعد معین کرے کہ جہاں تک ہو سکے جنگی کارروائیوں میں انسانیت سے کام لیا جائے اور غیر متحارب سلطنتوں کی املاک و تجارت کو کم سے کم نقصان پہنچے۔ اس غرض کے لیئے بین الاقوامی قانون نے (جس حالت میں کہ وہ قبل از جنگ عظیم قائم تھا) آلات حرب و طریقہائے جنگ کے جائز حدود کا تعین کر دیا تھا مثلاً اس نے ان گولیوں کا استعمال ممنوع قرار

دے دیا تھا جن سے بے ضرورت تکلیف بڑھتی ہے، قتل کرنے اور زہر وغیرہ دینے کے طریقوں کو بھی ناروا قرار دیا تھا۔ وہ یہ بھی بتاتا تھا کہ متخاصم طاقتیں کس طرح باہم نامہ و پیام کریں، اس کے لئے اس نے نشان ہائے التوائے جنگ، پروانۂ راہداری اور پیامبروں کے باامن طور پر آنے جانے کے لئے قواعد معین کئے تھے؛ اس سے زیادہ اہم یہ تھا کہ بین الاقوامی قانون میں ایک تفصیلی حصہ ان ضوابط کا تھا جو دوران جنگ میں غیر جانبدار طاقتوں کے حقوق و ذمہ داریوں سے تعلق رکھتے تھے۔ جہاں تک ممکن تھا اس امر کی اجازت دی تھی کہ غیر جانبدار تجارتی جہازوں کی آمدورفت متحارب طاقتوں کے بندرگاہوں میں بے خرخشہ جاری رہے۔ متحارب طاقت کو اس میں دخل دینے کا جائز حق اسی وقت ہوتا تھا جب تجارت کسی ایسے بندرگاہ سے کیجائے جو واقعی حالت محاصرہ میں ہو یا تجارت ایسی چیزوں پر مشتمل ہو جو اغراض جنگ کے لئے کارآمد ہوسکتی ہوں، اصل یہ ہے کہ اٹھارھویں اور انیسویں صدی میں خصوصیت کیساتھ غیر جانبداری ہی کے قانون نے وسیع ترقی کی تھی اور یہی جزو بین الاقوامی قانون کا سب سے زیادہ اہم جزو بن گیا تھا۔ جنگ عظیم کی وجہ سے اس ضابطہ کی وسعت اور اس کی تمام بنا و حیثیت جس حد تک بدل گئی ہے وہ ایک بحث طلب مسئلہ ہے اور کسی بعد کے فقرے میں اس پر بحث کی جائے گی۔

۴۔ **اس اصطلاح کی موزونیت** بین الاقوامی معاملات کے یہ منتظم ضوابط، بحیثیت مجموعی صلح و جنگ دونوں حالتوں میں باعظمت معلوم ہوتے تھے، اور جو قواعد اس ضمن میں اختیار کرلئے گئے تھے ان کا مجموعۂ ضوابط کسی خاص سلطنت کے ملکی ضوابط کے بہت ہی مشابہ معلوم ہوتا تھا، لیکن اوپر جو کچھ بیان ہوچکا ہے اس سے یہ صاف ظاہر ہے کہ ان دونوں میں بہت ہی اہم فرق تھا۔ اصلی قانون کی پابندی ہر ایک باشندے پر لازم ہے، اگر وہ اس قانون کی خلاف ورزی کرنا چاہے تو اسے اس سے باز رکھا جاتا ہے،

اور اگر وہ خلاف ورزی کرگزرتا ہے تو اسے حکومت اپنی قوت کے زور سے سزا دیتی ہے لیکن بین الاقوامی قانون کے اصول کی تعمیل کے لئے اس قسم کی کوئی پابندی کسی سلطنت پر عائد نہیں ہوتی۔ بصورت خلاف ورزی ممکن ہے کہ سلطنت کو اس کی پاداش بھگتنا پڑے یا نہ بھگتنا پڑے۔ بین الاقوامی قانون کے بموجب جو حقوق کسی سلطنت کو حاصل ہیں ان میں جب کوئی دوسری سلطنت دخل دیتی ہے تو ممکن ہے کہ جس سلطنت کے حقوق میں دخل دیا جاتا ہے وہ اس کے لئے ہتھیار اٹھائے یا نہ اٹھائے اور اگر جنگ بھی ہو جائے تو بھی یہ امکان قائم رہتا ہے کہ مغصوب ہی سلطنت شکست کھا جائے۔ یہ صحیح ہے کہ دنیا کی چند سلطنتیں جو اب "جمعیت اقوام" کی شکل میں متحد ہو گئی ہیں، ان کے لئے اب ایک نئے قسم کی ضمانت یعنے ان کے حقوق و فرائض کی منظوری قائم ہو گئی ہے جو بین الاقوامی تعلقات کے ایک خاص حصہ پر حاوی ہیں۔ لیکن یہ سوال پھر بھی باقی رہتا ہے کہ یہ نئی صورت حالات فی الواقع سابقہ صورت حالات سے مختلف ہے یا نہیں۔

یہی وجہ ہے کہ "بین الاقوامی قانون" میں لفظ "قانون" کی موزونیت اور ان قواعد کی حیثیت و ماہیت پر (جو وقتاً فوقتاً بنتے رہے ہیں) اعتراضات وارد ہوتے ہیں، لارڈ سالسبری نے ایک مرتبہ دارالامرا میں کہا تھا کہ "میرا خیال ہے کہ ہم بین الاقوامی قانون کا فقرہ جس سہولت سے استعمال کیا کرتے ہیں اس نے اس معاملہ میں ہمیں مغالطہ میں ڈال دیا ہے۔ بین الاقوامی قانون کا کہیں بھی کوئی وجود اس معنی میں نہیں ہے جو بالعموم لفظ قانون سے مراد ہوتا ہے۔ اس کا انحصار زیادہ تر کتابیں لکھنے والوں کے ذاتی خیالات پر ہوتا ہے۔ کوئی عدالت اسے بزور نافذ نہیں کرسکتی اور اس لئے اس کے لئے قانون کا لفظ استعمال کرنا ایک حد تک مغالطہ کا باعث ہے"۔ انگلستان کے تجزیاتی طریق کے مقننوں کے سرگروہ آسٹن نے بھی اپنے "خطبات اصول قانون" میں اس اعتراض کو شرح و بسط سے بیان کیا ہے اور اس پر زور دیا ہے۔

آسٹن کی رائے کے مطابق چونکہ قانون کا عنصر اصلی اس کی نفاذ پذیری ہے اس لیئے اس کے خیال میں "بین الاقوامی قانون" کا فقرہ ناموزوں ہے۔ پس قواعد زیر بحث اس عام احاطہ میں داخل ہیں جنھیں آسٹن "اخلاقیات مثبت" کہتا ہے، یعنے ان قواعد کا نفاذ رائے عامہ مروجہ کے زور سے ہوتا ہے نہ کہ کسی تہدیدی طاقت کے ذریعہ سے، اس کا حال بعینہ وہی ہے جو "قوانین" مروّت و قوانین عزت کا ہے[1]۔ آسٹن کے خیال کے بموجب ان ضوابط کو جو مختلف سلطنتوں کے تعلقات سیاسیہ پر موثر ہوتے ہیں، "قانون" صرف اس صورت میں کہہ سکتے تھے جب کوئی ایسی اعلیٰ طاقت موجود ہوتی جسے یہ قدرت حاصل ہوتی کہ وہ ان قوانین کے قواعد کی ذمہ داری کر سکتی اور معہذا وہ ایسا کرنے پر آمادہ بھی ہوتی۔ خیال میں ایک ایسی طاقت کا تصور قائم کیا جا سکتا ہے جو ان تمام سلطنتوں کے ایک اتحاد یا محالفہ پر مبنی ہو، جنھوں نے بین الاقوامی مجموعۂ ضوابط کے تسلیم کرنے کا عہد کیا ہو اور اس امر پر متحد ہوئی ہوں کہ اس کی ہر قسم کی خلاف ورزی کو روکیں گی، لیکن اس قسم کا کوئی انتظام جب وقت واقعی مسلم و مستقل ہو جائے گا تو پھر حقیقت میں سب متفقہ قومیں مل کر ایک سلطنت بن جائیگی۔ لہذا اس شک کی گنجائش باقی رہتی ہے کہ اس حالت میں بھی "بین الاقوامی قانون" کا لفظ بدستور غلط رہے گا کیونکہ "قوم" کا مفہوم یہاں "سیاسی" ہے "نسلی" نہیں ہے اور ایک قانون کے اندر قوموں کے متحد ہو جانے سے وہ سب مل کر ایک ہی سلطنت ہو جائیگی۔

بین الاقوامی قانون کی اصطلاح کے متعلق اس قسم کے جو اعتراضات پیش کیئے گئے ہیں ان کے خلاف بھی مختلف دلائل قائم کیئے جا سکتے ہیں[2]۔

---

[1] آسٹن، "اصول قانون" (Juris prudence) خطبۂ پنجم۔

[2] جلنیک کی تصنیف حقوق دول الحاضرہ (Recht des Modernen Staates) صفحات ۳۰۲-۳۰۷-۳۳۷-۳۴۱ دیکھنا چاہیئے۔

اولاً یہ کہ بہت سے مصنفین[1] جو لفظ "قانون" کو محدود مفہوم میں لیتے ہیں انھوں نے جو اعتراض کیا ہے اس کا اطلاق یہاں بھی ہو سکتا ہے۔ ہم اوپر دیکھ چکے ہیں کہ اس محدود مفہوم میں لفظ قانون کا اطلاق نظم معاشرت کی اس حالت پر نہیں ہو سکتا جس میں امور زندگانی کی ضبط و ترتیب زیادہ تر رسم و رواج پر ہوتی ہے اور جو بالارادہ قانون وضع کرنے کے خیال سے بالکل ناآشنا ہوتی ہے۔ نہ اس مقید معنی میں اس لفظ کا اطلاق اس قوم پر ہو سکتا ہے جس کے سیاسی نظم و نسق کی ناکمل حالت یا اس کی مستقل طوائف الملوکی کے باعث اقتدار منضبطہ کی عام اطاعت میں عدم تیقن واضطرار کی کیفیت پیدا ہو جاتی ہے۔ اس لئے بہت سے مصنفوں نے یہی بہتر سمجھا ہے کہ لفظ "قانون" کے مفہوم کو وسیع کر دیں تاکہ اس قسم کے نظمہائے معاشرت بھی اس میں داخل ہو جائیں اور قانون کے پہلو بہ پہلو ایک حالت 'تکوین قانون' کی بھی تسلیم کرلیں۔ اس نظر سے بین الاقوامی قواعد کو قانون کہنا بالکل بجا ہے، اگرچہ ابھی تک وہ ایک غیر مربوط حالت میں ہے۔ بقول سر فریڈرک پولک "یہ قواعد کسی ناقص الانضباط نظم معاشرت کے ان رسوم و آداب کے مانند ہو جاتے ہیں جنھیں ہنوز پوری قانونی حیثیت تو نہیں حاصل ہوئی ہے مگر قریب ہے کہ وہ قانون کی حیثیت حاصل کرلیں"۔

۵- بین الاقوامی تحکیم- تحکیم کے معنی یہ ہیں کہ آزاد سلطنتوں میں جب اختلاف ہو تو کسی تیسرے فریق کے تصفیہ سے وہ اختلافات طے ہو جائیں، خود اپنی مرضی سے اس قسم کی تحکیم (پنچایت) کی طرف رجوع کرنے کے خیال سے صرف انیسویں 19 صدی کے نصف آخر میں اور خاص کر "جمعیت اقوام" کے میثاق کے قائم ہو جانے کے بعد سے کچھ معقول ترقی ہوئی ہے۔ یہ صحیح ہے کہ ہر زمانے میں ایسی مثالیں مل سکتی ہیں کہ کسی

---

[1] باب چہارم دیکھنا چاہیئے۔

تیسرے فریق کی وساطت سے مناقشات طے ہوئے ہوں، یا ازمنۂ وسطیٰ اور زمانۂ جدید کے اوائل میں (جب تک کہ ایک عام صاحب اقتدار اعلیٰ کا خیال قائم رہا)، جنگجو حکمراں اکثر پوپ کو حکم قرار دے کر اسی طرف رجوع کرتے تھے۔ لیکن پوپ الگزنڈر ششم کے نئی دنیا کو اسپین و پرتگال کے درمیان تقسیم کرنے کے مشہور تصفیہ اور چند چھوٹی چھوٹی مثالوں کے سوا کسی بڑے معاملہ میں اس قسم کی تحکیم سے کام نہیں لیا جاتا تھا۔ سترھویں اور اٹھارھویں صدی میں بین الاقوامی تحکیم کی بہت ہی کم کوئی مثال مل سکتی ہے، البتہ انیسویں صدی کے حالات خصوصیت کے ساتھ اس اصول کی ترقی کی طرف مائل ہیں۔ مصارف جنگ کی زیادتی، جنگ کے باعث صنعت و حرفت کی ابتری اور اس کا صرف متخاصمین تک محدود نہ رہنا بلکہ ان سے تعلق رکھنے والے تمام ممالک پر اس کا اثر پڑنا، تمام دنیا کے مالی و تجارتی کاموں کا یوماً فیوماً ایک دوسرے پر زیادہ منحصر ہوتے جانا، یہ سب وہ اسباب ہیں جو ہر ایک ایسے طریقہ کے لیئے زیادہ سے زیادہ قیمت ادا کرنے کے مؤید ہیں جس سے جنگ کیئے بغیر اختلافات کا تصفیہ ہو جائے۔ جیسا کہ اس مضمون کے اکثر مصنفوں نے یہ ظاہر کیا ہے، یہ ضرور ہے کہ حقیقی و واقعی اہمیت رکھنے والے معاملات میں ابھی تک تحکیم سے کام نہیں لیا گیا ہے لیکن ایسی مثالیں بھی موجود ہیں جن میں اگرچہ قومی ہستی یا قومی عزت معرض خطر میں نہیں تھی مگر بہت ہی وسیع مالی و ملکی حقوق کا ان سے تعلق تھا اور تحکیم سے کام لیا گیا۔ مثلاً ممالک متحدۂ امریکہ اور برطانیۂ عظمیٰ کے درمیان خاص کر سرحدوں کے تعین میں بار بار تحکیم سے کام لیا گیا ہے چنانچہ ۱۸۲۷ء میں شمال مشرقی حدود کے تعین[1] اور ۱۹۱۰ء میں بحرالکاہل کے سواحل کی حد بندی میں ایسا ہی ہوا۔ اس سے بھی زیادہ شاندار مثال اس کامیاب

---

[1] شاہ ہالینڈ نے اس معاملہ میں جو تصفیہ کیا اسے ممالک متحدۂ امریکہ نے مسترد کر دیا تھا۔

تحکیم کی ہے جس میں امریکہ نے ریاست ہائے جنوبی کے جہاز الاباما اور دوسرے کروزروں کے نقصان رسانی کی بابت دعویٰ کیا تھا، یہ معاملہ سنہ ۱۸۷۱ء کے معاہدۂ واشنگٹن کی رو سے ایک خاص عدالت کے سپرد ہوا اور آخر میں ممالک متحدہ کو ایک کروڑ پچپن لاکھ ڈالر کا تاوان دلایا گیا۔ اسی طرح سنہ ۱۸۸۹ء میں ممالک متحدۂ امریکہ، برطانیۂ عظمیٰ اور جرمنی نے ساموا کے متعلق کامیابی کے ساتھ تحکیم سے کام لیا۔ انیسویں صدی میں سو سے زائد اہم معاملات تحکیم کے سپرد ہوئے ہیں جن کا تصفیہ خاص عدالتوں یا خاص ثالثوں نے کیا ہے۔

اس ارتقا کا دوسرا درجہ یہ ہے کہ بین الاقوامی معاملات کے طے کرنے کے لیئے ایک مستقل عدالت کے قائم کیئے جانے کی کوشش کی جا رہی ہے اور اس امر خاص کے لیئے معاہدے موکد ہو رہے ہیں کہ اس قسم کی عدالتوں کی طرف رجوع کرنے کا ایک مستقل طور و طریقہ اختیار کیا جائے۔ انیسویں صدی کے آخری برسوں میں ذی اثر افراد کی مختلف تجاویز کے بعد ایک کامیاب طریقہ یہ اختیار کیا گیا کہ سنہ ۱۸۹۹ء کی کانفرنس صلح کے بعد دول عظمیٰ نے بمقام ہیگ ایک معاہدے پر دستخط کیئے جس کے بموجب تحکیم کی ایک مستقل عدالت قائم ہوئی۔ یہ عدالت مشہور و ممتاز مقننوں پر مشتمل تھی، ہر ایک معاہد سلطنت چار شخصوں کا تقرر کرتی تھی اور اس جماعت میں سے بین الاقوامی مخاصمین دو دو پنچوں کا انتخاب کر لیتے تھے، پھر منتخب شدہ اشخاص ایک سرپنچ کا اضافہ کر لیتے۔ پس اس عدالت کو جس روش پر چلنا چاہیئے وہ بھی معین ہو گئی تھی۔ اگرچہ معاہد سلطنتوں کے لیئے یہ لازمی نہیں تھا کہ وہ لامحالہ ہیگ کی عدالت کی طرف رجوع کریں تاہم اس سے معاملات کو باآشتی طے کرنے میں مستقل آسانیاں پیدا ہو گئی تھیں کیونکہ جب بین الاقوامی مباحث میں تیزی آ جاتی اور تعلقات کشیدہ ہو جاتے ہیں اس وقت کسی ایسی عدالت کا وجود میں لانا بہت مشکل ہوتا ہے۔

سنہ ۱۸۹۹ء کی "ہیگ کانفرنس" نے دوسرے اجتماع کے لیئے کوئی قطعی

انتظام نہیں کیا تھا۔ رئیس جمہوریہ روزولٹ نے روس و جاپان کی جنگ کے دوران میں ایک دوسری کانفرنس کی تجویز پیش کی، لیکن زار کی خواہش پر اس کا اجلاس اختتام جنگ تک کے لئے ملتوی کر دیا گیا اور پھر سنہ ۱۹۰۷ء میں دوسری "ہیگ کانفرنس" کی حیثیت سے اس کا اجتماع ہوا۔ سنہ ۱۸۹۹ء میں تحکیم کا جو طریقہ اختیار کیا گیا تھا اس کانفرنس نے اس کے متعلق بحث و ترمیم شروع کی مگر اس کی توجہ زیادہ تر قواعد جنگ پر غور کرنے کی طرف مائل رہی۔ بحری ضابطۂ جنگ اور غیر جانبداری کے متعلق بہت بڑا اختلاف رائے پیدا ہو گیا تھا اور اس میں اس وجہ سے صریحاً ترقی ہوتی جاتی ہے کہ حملہ و مدافعت کے حالات بہت سرعت کے ساتھ متغیر ہو رہے تھے، ان اسباب نے برطانیۂ عظمیٰ کو اس پر آمادہ کیا کہ وہ خاص خاص دول یورپ اور ممالک متحدہ و جاپان کی ایک مخصوص کانفرنس اس مسئلے کے لئے طلب کرے۔ یہ جمعیت سنہ ۱۹۰۹ء میں لندن میں منعقد ہوئی اور اس نے "اعلان لندن" تیار کیا مگر دارالامرا نے اس کے قواعد کی تصدیق کرنے سے انکار کر دیا۔

اس طرح سے جو کام مکمل ہوا اس کی مزید تکمیل کے لئے سلطنتوں میں خاص خاص معاہدے ہو گئے جن کے بموجب وہ اس امر کی پابند ہو گئیں کہ جہاں تک ممکن ہوگا تحکیمی فیصلہ کو اختیار کریں گی۔ برن کے بین الاقوامی دفتر صلح کے ذریعے سے پہلی کانفرنس کے ختم ہونے کے دس برس کے اندر ایک سو تینتیس معاہدے پنچایت کے ہوئے۔ لیکن دو سلطنتوں کے اختلافی معاملات کے تحکیم میں پیش کرنے کے لئے تقریباً ان تمام قراردادوں میں کچھ نہ کچھ حقوق محفوظ رکھے گئے تھے، جن مسائل کا اثر سلطنت کی آزادی، اس کی قومی عزت یا اس کے لابدی مقاصد پر پڑتا ہو وہ تحکیم سے خارج ہیں۔ چنانچہ سنہ ۱۹۰۴ء کے انگریزی و فرانسیسی معاہدے اور اس کے مثل دوسرے معاہدوں میں یہ شرط موجود ہے کہ "اس میں معاہد سلطنتوں کے لابدی مقاصد، ان کی آزادی اور ان کی عزت کے معاملات داخل نہیں ہیں، نیز وہ مسائل بھی داخل نہیں ہیں جن میں معاہد سلطنتوں کے علاوہ کسی اور سلطنت کے اغراض شامل ہوں"۔ اگرچہ

رائے عامہ کی موجودہ حالت کے بموجب اس قسم کے استثناء سے کوئی چارۂ کار نہیں تھا مگر اس استثناء کی وجہ سے علمی حیثیت سے یہ انتظام نا مکمل رہجاتا تھا کیونکہ اپنے لابدی مقاصد کا فیصلہ خود ہر ایک سلطنت کے ہاتھ میں تھا اور اس لئے وہ جب چاہے تحکیم کی طرف رجوع کرنے سے انکار کرسکتی ہے۔ چھوٹے درجہ کی سلطنتوں کے بعض معاہدے ایسے ہوئے ہیں جن میں ہر قسم کے اختلافات کا عدالت تحکیم میں پیش کیا جانا قرار دیا گیا ہے۔ ان میں وہ معاہدے خاص طور پر قابل ذکر ہیں جو ڈنمارک نے اٹلی، ہالینڈ اور پرتگال سے کئے ہیں۔

مذکورۂ بالا قیود کے ساتھ پانچ برس کے لئے اختلافی معاملات کو عدالت ہیگ میں پیش کرنے کا معاہدہ (ایک ہی سی عبارت میں) برطانیۂ عظمیٰ نے فرانس، اٹلی، اسپین اور جرمنی سے کیا ہے۔ ان معاہدات میں یہ قرارداد ہوئی ہے کہ دو متعاہد سلطنتوں کے درمیان جو اختلافات عدالتی قسم کے موجودہ معاہدات کی تشریح کے متعلق پیدا ہوں اور سفارتی ذرائع سے ان کا تصفیہ ممکن نہ ہو وہ اس مستقل عدالت کے سامنے پیش کئے جائیں گے جو ۲۹ جولائی سنہ ۱۸۹۹ء کے معاہدہ کی رو سے ہیگ میں قائم ہوئی ہے"۔ اسی طرح ممالک متحدۂ امریکہ نے سنہ ۱۹۱۰ء تک جو بیس سلطنتوں سے مشروط تحکیم کے معاہدے کرلئے۔ ان سلطنتوں میں برطانیۂ عظمیٰ، جاپان، جرمنی، فرانس، آسٹریا اور اٹلی داخل تھے۔ سنہ ۱۹۰۸ء میں ممالک متحدۂ امریکہ اور برطانیۂ عظمیٰ کے درمیان جو معاہدہ ہوا اور باضابطہ موکد ہوگیا اس میں ان دونوں سلطنتوں نے یہ ذمہ لیا کہ سوائے "ان مسائل کے جن کا اثر متعاہد سلطنتوں کے لابدی مقاصد، آزادی یا عزت پر پڑتا ہو" اور جملہ اختلافات کو جو سفارتی طور پر طے نہ ہوسکیں عدالت ہیگ میں پیش کرینگے۔

سنہ ۱۹۱۱ء میں برطانیۂ عظمیٰ اور امریکہ نے اپنے باہمی اختلافات کو تحکیم کے ذریعے سے طے کرنے کی کارروائی کو اور آگے بڑھانے کی کوشش کی۔ ۳- اگست سنہ ۱۹۱۱ء کو دونوں ملکوں کے سفرائے خاص نے ایک معاہدے پر دستخط کئے جن کے بموجب یہ طے ہوگیا کہ تقریباً جملہ اقسام کے اختلافات

عدالت پنچائتی میں پیش کیئے جائیں گے۔ اس معاہدہ میں یہ بھی تجویز ہوا تھا کہ تحقیقات کی مشترکہ اعلیٰ کمیشن مقرر کیجائے جس کا کام یہ ہو کہ وہ بین الاقوامی اختلافات کی "بےلوث و ایماندارانہ تحقیق" کرے، البتہ یہ لازمی نہیں کہ وہ فیصلہ بھی کرے۔ اس قرارداد کی شرائط کے بموجب یہ معاہدہ اس وقت تک نافذ العمل رہے گا جب تک کہ معاہد سلطنتوں میں سے کوئی سلطنت اس کے فسخ کیئے جانے کے لیئے چوبیس مہینہ پیشتر اطلاع نہ دے۔ جب یہ معاہدہ (اور اسی قسم کا ایک اور معاہدہ جس کی گفتگو فرانس سے جاری تھی) تصدیق کے لیئے ممالک متحدہ امریکہ کی مجلس سینات کے سامنے پیش کیا گیا تو اس مجلس کے آئینی اختیارات اور ذمہ داریوں کا سوال پیدا ہو گیا اور ان معاہدوں کا ان کی ابتدائی صورت میں تصدیق کیا جانا غیر ممکن ثابت ہوا۔

غرضکہ بیسویں صدی کے ابتدائی برسوں میں بین الاقوامی تحکیم کی ترقی ایسی حالت میں تھی جس سے بہت سے مبصروں کے دلوں میں آیندہ کے مستقل امن کی نہایت پرفریب امیدیں پیدا ہو گئی تھیں۔ دنیا کی عام تجارت و مالیات کے روز افزوں تعلقات فیمابین و انحصار باہمی سے ان امیدوں میں اور اضافہ ہو گیا تھا۔ یہ بحث چھڑ گئی تھی کہ جنگ اب ایک گذری ہوئی چیز ہو گئی ہے اور قوموں کے آپس کے تجارتی لین دین اور مالیات کے گہرے تعلق سے یہ ظاہر ہو رہا ہے کہ فاتح قوم کے لیئے بھی جنگ کے معنی مالی تباہی کے ہوں گے۔ آر۔ ان۔ اے۔ لین نورمن انجیل (Norman Angel's) کی ایک کتاب موسومہ بہ "نیرنگ عظیم" (The Great Illusion) نے جنگ عظیم کے عین ماقبل ہی کے برسوں میں تمام دنیا کی توجہ اپنی طرف مائل کر لی تھی، اس کتاب میں یہ تمام دلائل بڑی طلاقت لسانی سے پیش کیئے گئے تھے۔ غرض ان تمام مباحث میں یہ امر مسلمہ سمجھ لیا گیا تھا کہ کوئی محارب قوم نہب و غارت اور رقیت کے ذریعہ سے اپنی دولت کے بڑھانے کی کوشش نہ کرے گی۔

انجمن اقوام:-

جنگ عظیم کے وقوع کے وقت میں بین الاقوامی تعلقات کے نظریئے

اور ان کے حالات کی عام کیفیت وہی تھی جو اوپر بیان ہوئی۔ اس تصادم کے ابتدائی مراحل میں بہت ہی عام طور پر یہ دعویٰ کیا جاتا تھا کہ اس مخصوص جنگ کا اختتام ہمیشہ کے لیئے جنگ کے خاتمہ کے ہم معنی ہوگا۔ کم از کم اتنا تو ضرور تھا یہ تمنا اس خیال کی پیدا کرنے والی تھی، لیکن ختم جنگ کے بعد کے سال میں بدقسمتی سے دنیا کی حالت ایسی تھی کہ اس خیال کی تکمیل کی بہت ہی کم کوئی امید ہوسکتی تھی۔ تاہم اس عام خواہش کا نتیجہ یہ ہوا کہ جنگ کے خاتمہ پر ایک جمعیت اقوام بنائی گئی۔ یہ جمعیت اس میثاق کے طفیل عالم وجود میں آئی جسے متحدہ اور مرتبطہ دول نے اپنے مستشار کامل منعقدۂ پیرس میں ۲۸ ؍ اپریل ۱۹۱۹ء کو منظور کیا تھا۔ یہ میثاق ان معاہدات صلح کے مسودے کا حصۂ اول تھا جو ۷ ؍ مئی ۱۹۱۹ء کو بمقام ورسیلز، جرمانی وکلا کو اور ۲ ؍ جون ۱۹۱۹ء کو بمقام سنٹ جرمن، آسٹروی وکلا کو پیش کیئے گئے تھے۔ اس میں یہ قرار پا گیا تھا کہ جرمنی اور آسٹریا اور متحدہ و مرتبطہ دول میں سے خاص خاص تین دول جب ان معاہدات کی توکید کردینگی تو وہ معاً نافذ ہوجائیں گے (متحدہ و مرتبطہ دول ممالک متحدۂ امریکہ، شہنشاہی برطانیہ، فرانس، اطالیہ اور جاپان پر مشتمل ہیں) جرمانی وکلا نے ۲۸ ؍ جون ۱۹۱۹ء کو دستخط کردیئے۔[1]

---

[1] یہ اقتباس سر جیا فری ٹیلر کی قابل تعریف ''کتابچۂ جمعیت اقوام'' (Hand book to the League of Nations) ۱۹۱۹ء سے لیا گیا ہے۔ حسب ذیل طاقتیں ضروری توکیدات کی شرط کے ساتھ معاہدۂ صلح کے دستخط کنندگان کی حیثیت سے ''جمعیت اقوام'' کی اولین ارکان بنیں۔ ممالک متحدۂ امریکہ، بلجیم، بولیویا، برازیل، شہنشاہی برطانیہ (مع کناڈا، آسٹریلیا، جنوبی افریقہ، نیوزیلینڈ اور ہندوستان)، چین، کیوبا، چیکوسلوواکیا، ایکواڈور، فرانس، یونان، گواٹیمالا، ہائٹی، حجاز، ہانڈیوراس، اطالیہ، جاپان، لائبیریا، نکاراگوا، نیاپاما، پیرو، پولستان، پرتگال، رومانیا، سلطنت سرب کروٹ سلووین، سیام اور یوروگوائے۔ ان کے علاوہ سلطنتہائے ذیل بھی اس وجہ سے کہ ان کو میثاق سے اتفاق کرنے کی دعوت دی گئی تھی اولین رکن ہوگئیں جمہوریۂ ارجنٹائن، چیلی، کولمبیا، ڈنمارک، نیدرلینڈز،

اس جمعیت کے اعضا میں ایک تو مجلس ہے جو تمام ارکان کے نمایندوں سے مرکب ہے۔ دوسرے ایک کونسل (مجلس عاملہ) ہے جس میں خاص خاص متحدہ و مرتبط طاقتوں کے (جیسا کہ اوپر بیان ہوا) نمایندے داخل ہیں جن کے ساتھ چار دوسرے ارکان کے نمایندے بھی شامل کر لیئے گئے ہیں جن کا انتخاب مجلس وقتاً فوقتاً کرتی رہتی ہے۔ تیسرے ایک دفتر معتمدی ہے جس میں ایک معتمد عام ہے جس کا تقرر مجلس کی کثرت رائے کی منظوری سے کونسل کی طرف سے ہوتا ہے اور اس کی مدد کے لیئے حسب ضرورت عملہ ہوتا ہے، اور آخر میں ایک مستقل عدالت ہے جس کو یہ اختیار حاصل ہے کہ اس یثاق کے فریق بین الاقوامی نوعیت کا جو تنازعہ اس کے سامنے پیش کریں ان کو سن کر ان کا تصفیہ کرے، اور (۲) کونسل یا مجلس جس تنازعہ یا مسئلہ کو اس کی جانب رجوع کرے، ان پر مشورے کے طور پر رائے دے۔" کونسل کو اپنی طور پر یہ اختیار حاصل ہے کہ وہ مستقل عدالت کے نظام کو منضبط کرے۔ جمعیت کا مستقر جنیوا میں قائم کیا گیا ہے۔

جمعیت کے یثاق میں ایسے دفعات[1] شامل ہیں جن کا مقصود جنگ کے

بقیہ حاشیہ صفحہ گذشتہ:- ناروے، پاراگوائے، ایران، سالواڈور، اسپین، سویڈن، سوئیزرلینڈ اور وینیزویلا، اس یثاق میں یہ بھی قاعدہ رکھا گیا ہے کہ دوسری سلطنتیں بھی (مثلاً وہ سلطنتیں جو سابق وسطی یورپی سلطنتوں یا ان کے اجزا کے بجائے ہوں) جمعیت کی دو ثلث کی منظوری سے جمعیت کی رکن ہو سکتی ہیں "بشرطیکہ یہ سلطنتیں اپنے اس صادق ارادے کی موثر ذمہ داری دیں کہ وہ اپنی بین الاقوامی ذمہ داری کو ملحوظ رکھیں گی اور جمعیت ان کی فوجی، بحری اور ہوائی قوتوں اور آلات حرب کے متعلق جو قواعد معین کرے گی، انھیں قبول کریں گی۔" جو رکن چاہے دو برس کی اطلاع دے کر جمعیت سے علحدہ ہو سکتا ہے۔

[1] ٹیلر کی تصنیف محولۂ بالا کے باب ہفتم میں بہت ہی خوب خلاصہ موجود ہے۔

روکنے، آلات حرب کے کم کرنے اور ایک دوسرے کی مملکت و آزادی کی باہمی ضمانت ہے۔ اس مسئلہ کی غیر معمولی اہمیت کی وجہ سے یہ بہتر ہوگا کہ خود اس میثاق کی عبارت سے ان دفعات کے خاص خاص جملوں کو نقل کر دیا جائے۔

بجز اس صورت کے جہاں اس میثاق میں یا اس موجودہ معاہدہ کے شرائط کی رو سے اس کے برعکس درج ہوا ہو مجلس عاملہ کے ہر جلسہ کے فیصلوں کے لیئے جمیعت کے ان تمام ارکان کا اتفاق ضروری ہوگا جنکی نمایندگی اس جلسہ میں ہوتی ہو۔ (دفعہ ۵)

اس جمیعت کے ارکان یہ تسلیم کرتے ہیں کہ امن کے قیام کا اقتضا یہ ہے کہ قومی آلات حرب کو اس انتہائی حد تک کم کیا جائے جو قومی تحفظ کے لیئے ضروری ہوں اور بین الاقوامی ذمہ داریوں کا نفاذ مشترکہ کارروائی سے کیا جائے۔

مختلف حکومتوں کے غور و عمل کے لیئے کونسل اس قسم کی تخفیف کے لیئے تجویز قائم کرے گی۔

جمیعت کے ارکان اس امر پر اتفاق کرتے ہیں کہ نجی طور پر تجارتی منافع کے خیال سے جنگ کے سامان و آلات کا بنانا سخت قابل اعتراض ہے۔ مجلس عاملہ یہ مشورہ دے گی کہ اس طرح کی تیاری سامان سے جو خراب نتائج پیدا ہوتے ہیں وہ کیونکر رفع کیئے جاسکتے ہیں۔ (دفعہ ۸)

جمیعت کے ارکان یہ عہد کرتے ہیں کہ وہ جملہ ارکان جمیعت کے ممالک کے علی حالہا اپنی موجودہ حالت پر برقرار رہنے اور ان کی موجودہ سیاسی خودمختاری کی وقعت کریں گے اور بیرونی دست درازی سے انھیں محفوظ رکھیں گے۔ اس قسم کی دست درازی یا اس قسم کی دست درازی کی تہدید یا خطرے کی حالت میں کونسل یہ مشورہ دے گی کہ کن ذرائع سے یہ ذمہ داری پوری کی جاسکتی ہے۔ (دفعہ ۱۰)

کسی جنگ یا جنگ کی تہدید کا فوری اثر کسی رکن جمیعت پر پڑتا ہو یا نہ پڑتا ہو، (ہر صورت میں) اس کی نسبت یہ اعلان کیا جاتا ہے کہ یہ ایک ایسا

معاملہ ہوگا جس سے کل جمعیت کو تعلق ہوگا، اور جمعیت ہر ایک وہ کام اختیار کرے گی جو اقوام کے امن کے محفوظ رکھنے کے لئے قرین عقل و موثر ہو (دفعہ ۱۱)

جمعیت کے ارکان اس امر پر اتفاق کرتے ہیں کہ اگر ان کے درمیان کوئی تنازعہ ایسا پیدا ہوگا جو باغلب وجوہ منجر بہ ناچاقی ہو، تو وہ اس معاملہ کو یا تو تحکیم کے لئے پیش کریں گے یا مجلس عاملہ کی تحقیقات کے لئے اور وہ یہ اقرار کرتے ہیں کہ وہ کسی صورت میں بھی جنگ سے کام نہ لیں گے تا آنکہ حکموں کے فیصلہ کو یا کونسل کی روئداد کو تین مہینے نہ گزر جائیں (دفعہ ۱۲)

جمعیت کے ارکان یہ اتفاق کرتے ہیں کہ جب کبھی ان میں کوئی تنازعہ ایسا پیدا ہوگا جسے وہ تحکیم کے لئے پیش کرنے کے واسطے موزوں سمجھتے ہوں اور جو سفارتی کارروائی سے قابل اطمینان طور پر طے نہ ہو سکتا ہو تو وہ اس کل مسئلہ کو تحکیم کے لئے پیش کریں گے (دفعہ ۱۳)

اگر جمعیت کے ارکان میں کوئی ایسا تنازعہ رونما ہو جو باغلب وجوہ منجر بہ ناچاقی ہوتا ہو اور جو حسب بالا تحکیم کے لئے نہ پیش کیا گیا ہو، تو جمعیت کے ارکان اس امر پر اتفاق کرتے ہیں کہ وہ اس معاملہ کو مجلس عاملہ کے سامنے پیش کریں گے۔

مجلس عاملہ اس تنازعہ کے تصفیہ کی کوشش کرے گی۔

اگر اس تنازعہ کا تصفیہ اس طرح پر نہ ہو تو مجلس عاملہ باتفاق عام یا بکثرت رائے ایک روئیداد تیار کرکے شائع کرے گی جس میں اس تنازعہ کے واقعات اور وہ سفارشات مندرج ہوں گے جو اس کے متعلق منصفانہ و مناسب سمجھے گئے ہوں۔

اگر فریقین تنازعہ میں سے کسی ایک یا زائد کے نمایندوں کے سوا جمعیت کے جملہ ارکان نے باتفاق عام اس روئداد سے موافقت کرلی ہو تو اس جمعیت کے ارکان یہ اتفاق کرتے ہیں کہ وہ تنازعہ کے اس فریق سے جنگ نہ کریں گے جو اس روئداد کی سفارشات کی تعمیل کرے (دفعہ ۱۵)

اگر اس میثاق کی دفعات ۱۲ - ۱۳ - یا ۱۴ - کا لحاظ نہ کر کے جمعیت کا کوئی رکن جنگ جاری کر دے تو اس کے اس فعل سے بجائے خود یہ سمجھ لیا جائیگا کہ اس نے جمعیت کے تمام دوسرے ارکان کے خلاف جنگ کر دی ہے۔ یہ ارکان عہد کرتے ہیں کہ وہ میثاق کے توڑنے والی سلطنت سے فوراً ہی تمام تجارتی و مالی تعلقات منقطع کر لیں گے اور اپنی قوم اور اس سلطنت کی قوم کے درمیان آمد شد روک دیں گے۔ اور نیز میثاق کی توڑنے والی سلطنت کے اہل قوم اور ہر ایک دوسری سلطنت کے اہل قوم کے مابین (خواہ وہ جمعیت کی رکن ہو یا نہ ہو) شخصی آمد و رفت کو بھی بند کر دیں گے۔

اس صورت میں مجلس عاملہ کا یہ فرض ہوگا کہ حکومتہائے متعلقہ کے پاس جدا جدا اس امر کی سفارش کرے کہ جمعیت کے میثاق کے تحفظ کے لئے جس مسلح قوت کے استعمال کی ضرورت ہوگی اس میں ہر ایک رکن جمعیت کس قدر فوجی، بحری اور ہوائی طاقت سے مدد دے سکتا ہے (دفعہ ۱۶)

جس صورت میں کہ تنازعہ جمعیت کے کسی رکن اور کسی ایسی سلطنت کے درمیان ہو جائے جو جمعیت کی رکن نہ ہو، یا تنازعہ ایسی سلطنتوں کے درمیان ہو جن میں سے کوئی بھی جمعیت کی رکن نہ ہو، تو جو سلطنت یا سلطنتیں جمعیت کی رکن نہ ہوں گی ان کو یہ دعوت دی جائے گی کہ وہ اس تنازعہ کے اغراض کے لیئے جمعیت کی رکنیت کی ذمہ داریوں کو قبول کریں۔

جس سلطنت کو اس طرح دعوت دی جائے، اگر وہ ان تنازعات کے اغراض کے لیئے جمعیت کی رکنیت کی ذمہ داریوں کو قبول کرنے سے انکار کرے گی تو دفعہ ۱۶ کے شرائط اس سلطنت کے خلاف عائد ہوں گے جو اس قسم کی کارروائی کرے (دفعہ ۱۷)

اس میثاق کے کسی امر کے متعلق یہ نہ سمجھا جائے گا کہ وہ تحکیم کے معاہدات یا قیام امن کے تیقن کے لیئے اصول منرو کے مثل مفاہمات کے مانند بین الاقوامی قرارداد باہمی پر کوئی اثر ڈالتا ہے۔ (دفعہ ۲۱)

گزشتہ جنگ کے نتیجہ کے طور پر جو نو آبادیاں اور اقطاع ملک ان

سلطنتوں کے تحت اقتدار میں باقی نہیں رہے ہیں جو اس کے قبل ان پر حکمراں تھیں اور جن میں ایسی قومیں آباد ہیں جو ہنوز اس قابل نہیں ہوئی ہیں کہ جدید دنیا کے پرصعب حالات میں خود اپنے قدموں پر کھڑی ہو سکیں، وہاں اس اصول کو عائد کرنا چاہیئے کہ اس قسم کی قوموں کی بہبود و ترقی، تہذیب و تمدن کی ایک مقدس امانت ہے اور اس امانت کے پورا کرنے کی ذمہ داریاں اس میثاق میں شامل ہونا چاہئیں۔

اس اصول کو عملی جامہ پہنانے کا بہترین طریقہ یہ ہے کہ اس قسم کی قوموں کی حضانت ان ترقی یافتہ قوموں کو سپرد کیجائے جو اپنے وسائل، اپنے تجربہ اور اپنے جغرافیئی محل وقوع کے اعتبار سے بہترین طور پر اس ذمہ داری کو اٹھا سکتی ہیں اور جو اس کے قبول کرنے پر رضامند ہوں اور نیز یہ کہ اس تولیت کو وہ جمعیت اقوام کی جانب سے بطور حکم بردار کے عمل میں لائیں گی (دفعہ ۲۲)

اس میثاق میں ترمیم اس وقت قابل نفاذ ہوگی جب اس کی توثیق جمعیت کے ان ارکان کی جانب سے ہوگی جن کے نمایندوں سے مجلس عاملہ مرکب ہے اور جمعیت کے ان ارکان کی کثرت رائے بھی اس کی توثیق کرے گی جن کے نمایندوں سے مجلس مرکب ہے (دفعہ ۲۶)

پس جنگ کے تجربہ اور جمعیت اقوام کے قیام سے جو حالت پیدا ہو گئی ہے وہ ان دل خوش کن امیدوں سے بہت دور ہے جو مستقل امن کی توقعات کے لیئے اس وسعت کے ساتھ دلوں میں جوش زن ہو گئی تھیں۔ اب یہ صاف ظاہر ہو گیا ہے کہ بازار، صرافہ اور مالیات کا ایک دوسرے پر منحصر ہونا بجائے خود اور فی نفسہ جنگ کا خاتمہ کرتا ہے۔ نیز یہ کہ جو قومیں پہلے متمدن قوموں کے زمرہ میں شمار ہوتی تھیں وہ بھی وحشت و غارت اور رقیبت کے طریقوں پر عمل پیرا ہو سکتی ہیں اور جدال و قتال کے جدید حالات کے تحت میں اصطلاحی نوعیت اور اقتصادی بنیاد دونوں کے اعتبار سے غیر جانبداری کی منزلت کا تعین، اس کا قیام اور اس کا پاس و لحاظ سب دشوار ہے۔

مزید براں جمعیت کا یہ میثاق اپنے دفعات و شرائط کے اعتبار سے اس پرزور تہدیدی اقتدار یعنی "بنی نوع انسان کی پارلیمنٹ اور دنیا کی متفقیت" سے بہت بعید ہے جس کا خواب خیال آرا اشخاص دیکھا کرتے تھے۔ کسی ایسی کثیر التعداد جماعت میں جیسے کہ جمعیت کی مجلس عاملہ ہے اول درجہ کی اہمیت کے کسی مسئلہ پر کلی اتفاق رائے سے کام کا ہونا قریب بہ محال کے ہے اور مجلس عاملہ کی ایسی پیچیدہ جماعت میں نہایت درجہ دشوار ہے۔ آلات حرب کی تخفیف کی متبرک خواہشیں ویسی ہی ہیں جیسے اتمام کمال کے اور دوسرے مشورے ہیں۔ جمعیت کی تجویز یہ ہے کہ تہدید جنگ کا مقابلہ کرنے کے لئے اور بین الاقوامی تنازعات کے "تصفیہ کر دینے کی کوشش کرنے کے لئے"، جو کارروائی "قرین عقل سمجھے گی" اسے عمل میں لائے گی اور جو رکن اس کے مواثیق کو توڑے گا، اس کا مقاطعہ کر دے گی، لیکن یہ یاد رہنا چاہیئے کہ یہ باتیں اسی وقت ہوں گی جب وہ متحدہ و مرتبط طاقتیں جن کی مستقل نمایندگی مجلس عاملہ میں ہوتی ہو اور وہ چار طاقتیں جو وقتاً فوقتاً ان کے ساتھ شامل کر دی جاتی ہوں سب اس سے اتفاق کریں، اگر اس امر واقعہ کو بھی لے لیا جائے کہ اس اتفاق عام میں متخاصم فریق کی شمولیت کی ضرورت نہیں ہے[1] تو بھی یہ امر محض امکان کی حد سے بہت بڑھا ہوا ہے کہ ایسے نازک موقع پر جیسا کہ جولائی سنہ ۱۹۱۴ء میں پیش آگیا تھا، یہ مجلس کسی نتیجہ پر پہنچنے میں ناکام رہ جائے گی۔ مختصر یہ کہ جمعیت ایک قابل قدر ذریعۂ عمل ایسا پیش کرتی ہے جس کے وسیلے سے ان قوموں کو جو بغیر جنگ کے اپنے باہمی تنازعات کو طے کرنا چاہتی ہوں ان کے کام میں مدد مل سکتی ہے مگر غارتگر قوموں کی حرص و ہوس اور ان کی دست برد کے مقابلہ میں یہ جمعیت ایک جزوی اور ناقابل اعتماد تحفظ سے زیادہ کچھ پیش نہیں کرتی اور پیش کر بھی نہیں سکتی۔ اس قسم کی دست درازی کے خلاف کوئی قومی تحفظ اس کے سوا

---

[1] ملاحظہ ہو میثاق دفعہ ۱۵۔

نہیں ہے کہ مادی مدافعت موزوں حد تک قائم ہو اور قومی حب الوطنی کا وہ جوش موجود ہو جس سے اس مدافعت کو قوت حاصل ہوتی ہے۔ پس ان حالات میں بہت سے لوگ یہی سمجھیں گے کہ جنگ عظیم کا تجربہ بہت زور کے ساتھ اس امر کی تائید میں ہے کہ ابھی پشتہا پشت تک بنی نوع انسان کی خاص الخاص امید قومی سلطنت ہی میں مرکوز ہوگی۔ عالمگیر اتحاد کی وسیع توقع ابھی خواب و خیال سے زیادہ حقیقت نہیں رکھتی۔ بیشک یہ جذبہ بین الاقوامی وداد و خیر طلبی کی طرف رہنمائی کرتا ہے مگر خطرے کے مقابلہ میں اس پر اعتماد کرنا بدتر از عبث ہے۔

کتب قابل مطالعہ

ٹی۔ جے۔ لارنس “اصول قانون بین الاقوامی” (Principles of International Law) سنہ ۱۸۹۸ء حصہ اول باب یکم تا پنجم۔

ان۔ مکیاویلی “حکمران” (The Prince) سنہ ۱۵۱۳ء۔

سر جی۔ بٹلر: کتابچۂ انجمن اقوام (Hand book to the League of Nations) سنہ ۱۹۱۹ء۔

اسناد مزید

ٹی۔ اے۔ واکر۔ “تاریخ قانون اقوام” (History of the Law of Nations) جلد اول سنہ ۱۸۹۹ء۔

ایم۔ ڈبلیو۔ ہیلک “قانون بین الاقوامی” (International Law) طبع چہارم سنہ ۱۸۷۹ء۔

جے۔ برائس: “مقدس رومی شہنشاہی” (Holy Roman Empire) طبع ہشتم سنہ ۱۸۸۳ء۔

ڈبلیو۔ اے۔ ڈننگ تاریخ نظریات سیاسیۂ قدیمہ و وسطیٰ۔ (Historiz of Political Theorics, Ancient and Mediaval) سنہ ۱۹۰۲ء

گروٹیس۔ قانون جنگ و امن (De Jure Belli ac Pacis) سنہ ۱۶۲۵ء۔

ڈی۔ جی۔ رچی “حقوق فطری” (Natural Rights) سنہ ۱۸۹۵ء۔

ج، آسٹن “خطبات اصول قانون” (Lectures on Jurisprudence) طبع چہارم سنہ ۱۸۷۹ء۔

ج، جلینک حقوق الدول الحاضرہ (Das Recht des Modernen Staates) سنہ ۱۹۰۰ء۔

ایل۔ ڈائر “مکیاویلی و مملکت جدید (Machiavelh and the Modern State) سنہ ۱۹۰۴ء۔

ٹی۔ وولزی “امریکہ کی خارجی حکمت عملی” (America's Foreign Policy) سنہ ۱۸۹۸ء۔

کے، زملیس: قانون بین الاقوام اور جنگ عظیم (International Law and the Great War) سنہ ۱۹۱۵ء۔

باب ہفتم

سلطنت کی ہئیت ظاہری

۱- ہیئت ظاہری کے اعتبار سے سلطنتوں کی ترتیب - ارسطو کی تقسیم - ۲ - زمانہ مابعد کی ترتیب - مانٹسکیو، روسو، بلنچلی وغیرہ - ۳ - موجود الوقت سلطنتوں کی عملی ترتیب - ۴ - نظام سلطنت، تحریری و غیر تحریری نظامہائے سلطنت - ۵ - تحریری نظامہائے سلطنت کی ابتدا - ۶ - سلطنتوں کو تحریری و غیر تحریری نظامہائے سلطنت کی بنیاد پر تقسیم کرنا ایک مغالطہ آمیز اصول ہے - ۷ - نظام سلطنت کی حد و وسعت - ۸ - ترمیم -

۱ - ہیئت ظاہری کے اعتبار سے سلطنت کی ترتیب -

ارسطو کی تقسیم - اگرچہ ہر ایک سلطنت کے لئے رقبۂ ارضی، آبادی، اتحاد عمل اور نظم و نسق حکومت کا ہونا شرائط لازمی میں سے ہے تاہم سلطنتیں اپنے رقبۂ ارضی کی وسعت، اپنی آبادی کی تعداد اور اپنے نظم و نسق کی خاص نوعیت کے اعتبار سے ایک دوسرے سے بہت مختلف واقع ہوئی ہیں، اس لئے بالطبع یہ خیال پیدا ہوتا ہے کہ انھیں کسی منتظم ترتیب کے تحت میں لانا چاہیے۔ درحقیقت ارسطو کے وقت سے اس وقت تک علم السیاست کے تقریباً تمام مصنفوں نے اس قسم کی کوئی نہ کوئی ترتیب قائم کی ہے - سلطنتوں کو ان کے رقبۂ ارضی کے اعتبار سے تقسیم کرنا کہ کتنے ہزار میل کی سلطنت کو کس درجہ میں رکھا جائے کچھ بھی اہمیت نہیں رکھتا - علیٰ ہذا آبادی کے اعتبار

سے بھی ان کی تقسیم آسان مگر بیکار ہے۔ تقسیم کی بدیہی بنیاد سلطنت کا نظم و نسق ہے۔ بالفاظ دیگر یہ کہ سلطنتوں کی تقسیم ان کی حکومت کی ہیئت کے اعتبار سے ہوتی ہے۔ بعض مصنفوں نے یہ رائے ظاہر کی ہے کہ ہمیں سلطنتوں کی ترتیب پر کوئی بحث نکرنا چاہیئے کیونکہ سب سلطنتیں اپنے حقیقی اوصاف میں یکساں ہیں۔ وہ ان کے بجائے اس امر کو ترجیح دیتے ہیں کہ سلطنتوں میں “حکومت کی جو مختلف صورتیں” نظر آتی ہیں” ان کی ترتیب قائم کرنا چاہیئے۔ مگر یہ اعتراض کچھ ایسا قوی نہیں معلوم ہوتا۔ حکومت ہی کی ہیئتوں کے اختلافات پر ترتیب کی بنیاد قائم ہوتی ہے مگر اس بنا پر ہم “حکومتوں کی مختلف صورت” اور “سلطنتوں کی مختلف صورت” دونوں کہہ سکتے ہیں[1]۔

ارسطو نے اپنی کتاب “سیاسیات” (Politics) میں جو مشہور و معروف ترتیب قائم کی ہے زمانۂ ما بعد کے تمام مباحث کی بنیاد اسی پر ہے۔ اس نے انواع حکومت کی تقسیم ان اشخاص کی تعداد کے اعتبار سے کی ہے جنھیں تحکم کا اختیار حاصل ہوتا ہے۔ جہاں یہ اختیار صرف ایک شخص واحد کی ذات میں محدود ہوتا ہے، وہ حکومت “بادشاہت” ہے، جہاں اختیار چند افراد کو حاصل ہوتا ہے وہاں کی حکومت کو “حکومت اعیانی” کہتے ہیں۔ جہاں باشندگان کی عام جماعت حکمراں ہوتی ہے وہاں کی حکومت، دولت عامہ کہلاتی ہے۔ اس حد تک اس ترتیب کو ہیروڈوٹس بھی پہلے ہی ظاہر کر چکا تھا، مگر ارسطو اس سے ایک قدم اور آگے بڑھتا ہے اور ان کی “صحیح” و “فاسد” یا غیر صحیح صورتوں میں مزید امتیاز و فرق قائم کرتا ہے۔ صحیح

---

[1] اس کہنے کی ضرورت نہیں معلوم ہوتی کہ سلطنتوں کی ترتیب و تقسیم کی کوئی اصلیت نہیں ہو سکتی، حقیقی اوصاف میں سب سلطنتیں ایک ہی سی ہیں۔ انفرادی و مجموعی ہر حیثیت سے سب کا امتیاز خاص وہی اقتدار اعلیٰ کا وصف ہے۔”

و، و ولوبی “نوعیت و کیفیت سلطنت” (The Nature of the State) باب سیزدہم۔

سلطنتیں وہ ہیں جو بحیثیت مجموعی قوم کی بہتری کے لیئے کوشاں ہوتی ہیں۔ "فاسد" صورتیں وہ ہیں جن کا وجود بادشاہ یا حکمراں جماعت کے نفع کے لیئے ہوتا ہے۔ پس "بادشاہی" وہ حکومت ہے جس میں ایک بادشاہ تمام قوم کے سود و بہبود کے لیئے حکمراں ہو، علیٰ ہذا "حکومت اعیانی" اور "حکومتِ عموم" وہ حکومتیں ہیں جن میں (علی الترتیب) چند روشن خیال افراد یا عام قوم اسی مقصد کو مدنظر رکھکر فرائض حکومت انجام دیتی ہو۔ فاسد صورتوں میں "جباریت" (خودسر حکومت) کے معنی یہ ہیں کہ ایک شخص واحد اپنے مفاد کے لیئے حکومت کرتا ہو۔ اسی طرح "حکومت عدیدمی" وہ حکومت ہے جس میں ایک قلیل تعداد اپنے نفع کے لیئے حکمراں ہو اور حکومت "عمومیہ" وہ حکومت ہے جس میں عوام الناس خودغرضی سے حکومت کرتے ہوں۔ یہ ملحوظ رہے کہ ارسطو کے مصطلحات کا بلفظہا ترجمہ کرنے سے عمومیہ (Democracy) کا لفظ اپنے جدید معنی سے ہٹ کر ایک مذموم لفظ بنجاتا ہے۔ اس وجہ سے بعض مصنفوں نے یہ مناسب سمجھا ہے کہ لفظی ترجمہ ترک کردیں اور "عمومیہ" کو حکومت صحیحہ کے لیئے استعمال کریں اور عوام الناس کی خودغرضانہ حکومت کے لیئے "حکومت انبوہ" (Ochlocracy) کا لفظ رکھیں۔

اس ترتیب سے ارسطو کا مقصود یہ بھی تھا کہ اس سے نہ صرف حکومتوں کی تقسیم کی کیفیت واضح ہو جائے بلکہ حکومتوں کی ان ہیئتوں کا دور بھی پیش نظر ہو جائے جسے حکومت کا ارتقائے طبعی کہہ سکتے ہیں۔ اس میں یہ فرض کیا گیا ہے کہ ابتدائی صورت "بادشاہت" کی تھی اس سے گزر کر حکومت اعیانی ہوئی اور پھر حکومت نے عدیدیت اور خودسری یا جباریت کے مدارج طے کرتے ہوئے حکومت انبوہ یا عمومیہ کی صورت اختیار کی۔ ارسطو نے لکھا ہے کہ[1] "پہلی حکومتیں بادشاہی کی صورت میں تھیں۔ شاید اس کی وجہ یہ ہو کہ شہروں کے چھوٹے ہونے کی وجہ سے

---

[1] ارسطو۔ سیاسیات (Politics) کتاب دوم باب پانزدہم۔

موقر و ممتاز آدمیوں کی قلت ہوئی ہوگی، وہ اس وجہ سے بادشاہ بنادیے گئے کہ وہ فیض رساں تھے اور فیض رسانی اچھے ہی آدمیوں سے ممکن ہے، مگر جب مساوی قابلیت کے متعدد اشخاص پیدا ہوگئے اور وہ کسی ایک شخص کی فوقیت و غلبہ کو برداشت نہ کرسکے تو انھوں نے یہ چاہا کہ ایک دولت عامّہ بنائیں اور انھوں نے اس غرض کے لئے ایک نظام سلطنت قائم کیا۔ حکمراں طبقہ بہت جلد پستی کی طرف مائل ہوگیا اور سرکاری خزانے سے خود کو دولتمند بنا لیا۔ دولت ہی عزت کا ذریعہ ہوگئی اور اس لئے بالطبع عدیدی حکومتیں قائم ہوگئیں۔ حکمراں طبقہ اپنے نفع کے خیال سے برابر اس طرف مائل ہوتا جاتا تھا کہ اپنی تعداد کو گھٹا دے اور اس طرح عوام الناس کو تقویت حاصل ہوگئی جنھوں نے آخر میں اپنے مالکوں کو مغلوب کر کے حکومت عموم قائم کرلی۔"

بعض مصنفوں نے ارسطو کی ترتیب کا تجزیہ کرتے وقت "فطری" ترتیب کو بادشاہی جباریت (یا خودسری) اعیانیت، عدیدیت، دولت عامہ، عمومیہ یا حکومت انبوہ کے تسلسل کے ساتھ ظاہر کیا ہے، یہ آخری صورت پھر کچھ زمانے میں بادشاہی کی صورت میں بدل سکتی ہے اور اس طرح ایک دور مسلسل قائم ہو جاتا ہے۔ اس عمل کی تفصیلی تشریح یہ ہے کہ:-

اس دور کے کسی ایک نقطۂ معینہ سے اگر ہم ابتدا کریں اور بفرض اس وقت ہمیں حکومت کی صورت موروثی بادشاہی نظر آئے۔ اب یکے بعد دیگرے بادشاہوں کے مقاصد و اخلاق میں پستی پیدا ہوتے ہوتے بادشاہی، جباریت (یا خودسری) کی صورت اختیار کرلیتی ہے اور بہبود عامہ کی طرف سے

---

[1] ارسطو کے نظریہ کی یہ تشریح وڈرو ولسن نے ("اسٹیٹ" باب سیزدہم فقرۂ ۱۳۹۵-۱۳۹۷ میں) کی ہے۔ اس سلسلہ میں اس مسئلہ پر افلاطون کی بحث اور افلاطون کی رائے پر ارسطو کی تنقید کا دیکھنا بھی دلچسپ ہوگا۔ افلاطون کی "ری پبلک" (Republic) باب ہشتم فقرۂ ۵۴۴ اور ارسطو کی سیاسیات (Politics) کتاب پنجم باب دوازدہم دیکھنا چاہیئے۔

اس کا خیال ہٹ جاتا ہے۔ اسوقت قوم کے زیادہ طاقتور عظام و اکابر متفق ہو کر بادشاہ کو برطرف کر کے اعیانی حکومت قائم کر دیتے ہیں۔ یہ حکومت بھی اپنی باری میں ذلت کی طرف جھکتی جاتی ہے، بہبود عامہ کا جو خیال پہلے اس میں جو شان تھا وہ مفقود ہو جاتا ہے اور اس کی حالت ایک عدیدی حکومت کی سی ہو جاتی ہے۔ عام باشندگان ملک اس حکمرانی کے خلاف علم بغاوت بلند کرتے ہیں اور کامیاب ہو کر دولت عامہ (یا موجودہ الفاظ میں حکومت عموم) قائم کر لیتے ہیں۔ انتہائی حد کو پہنچکر عوام الناس دولتمندوں کی آزار رسانی کے درپے ہوتے ہیں اور حکومت انبوہ (بالفاظ ارسطو عمومیہ) قائم ہو جاتی ہے۔ اس سے جو ناقابل برداشت ابتری پھیلتی ہے اس کا انجام یہ ہوتا ہے کہ کوئی زبردست جنگجو و مدبر پیدا ہو جاتا اور بادشاہ بن جاتا ہے، پس اس طرح یہ دور ختم ہو کر پھر شروع ہو جاتا ہے۔

سیاسی تغیرات کا جو نظریہ ارسطو نے پیش کیا ہے اس کی تائید ایک بڑی حد تک یونانیوں کی ان شہری سلطنتوں سے بھی ہوتی ہے جو جنگ پیلوپونیز سے قبل کی صدیوں میں قائم تھیں[1] درحقیقت یہ وہاں کے متواتر تجربات ہی کی تاویل تھی جسے ارسطو نے (جس کی طبیعت تمامتر انفرادی و عملی طریق کی طرف مائل تھی) اس کو سیاسی تربیت کی صورت میں پیش کیا۔ زمانۂ مابعد کی تاریخ میں بھی ایسی مثالیں ملتی ہیں جو کم و بیش اس قسم کے کامل سیاسی دور کا نمونہ پیش کرتی ہیں۔ اٹھارھویں صدی میں فرانس کی مطلق العنان بادشاہت کو انقلابی تحریک نے درہم و برہم کر دیا (سنہ ۱۷۸۹ء - سنہ ۱۷۹۲ء) ابتداً بہت کچھ یہ تحریک قلیل التعداد روشن خیال اشخاص کے زیر اثر تھی اور اس لئے اس کے ابتدائی مدارج کی نسبت یہ کہہ سکتے ہیں کہ حکومت اعیانی نے مطلق العنان

---

[1] یونانیوں کی شہری سلطنتوں کی ابتدا، ان کا نشو و نما اور ان کے تنزل کی تشریح وارڈ فاؤلر نے نہایت خوبی سے کی ہے "شہری سلطنت" (The City State)۔

بادشاہت کو مغلوب کر دیا[لہ]۔ انقلاب کے دوسرے مرتبہ پر پہنچکر حکومت اعیانی درہم برہم ہو گئی (سنہ ۱۷۹۱ء کے نظام کے موافق چونکہ رائے دینے والے صرف اصحاب جائداد تھے اس وجہ سے اسے حکومت اعیانی کہا گیا ورنہ انتہا پسند جمہوریت پسندوں کے خیال میں تو یہ حکومت عدیدی تھی)۔ اس حکومت اعیانی کے زوال کے بعد جمہوریت قائم ہوئی جس کی بنا ظاہراً عام حق رائے دہی اور کامل عمومیت پر رکھی گئی تھی۔ اس جمہوری حکومت نے سنہ ۱۷۹۳ء سے سنہ ۱۷۹۹ء تک جو تباہ کن طوائف الملوکی برپا کی اس کا انجام یہ ہوا کہ نپولین بونا پارٹ کی صورت میں ایک جنگجو بادشاہ نمودار ہوا جس نے اس جمہوریت کا خاتمہ کر دیا۔ اس سلسلہ کی تمام کڑیاں بالکل مکمل نہیں ہیں تاہم ایک حد تک ارسطو کے قائم کردہ دور سے مشابہت رکھتی ہیں۔ آخری صورت یعنی طوائف الملوکی کی بدامنی کا کسی مطلق العنان جنگجو کی قوت سے خاتمہ ہونا، بالتخصیص ایسی صورت ہے جو بیشتر وقوع پذیر ہوتی رہتی ہے، لیکن بایں ہمہ یہ دعوی نہیں کیا جا سکتا کہ ارسطو کا قائم کردہ دور سیاسی تغیرات کی شرط لازمی ہے، لازمی کیا اسے معمولی حالت بھی نہیں کہہ سکتے۔ خود ارسطو بھی جو اسے ایک معمولی حالت سمجھتا ہے انقلابات کے روکنے کے وسائل کی بحث میں لکھتا ہے کہ وہ اس دور کو لابد ولازمی نہیں سمجھتا۔ زمانۂ حال کی سیاسی حالت پر تو اس کا اطلاق اور بھی کم ہوتا ہے۔ اسی طرح شاہی، اعیانی اور عمومی صورتوں میں سلطنتوں کی تقسیم کو بھی یہ نہ سمجھنا چاہیئے کہ اس زمانے کی سلطنتوں کے لیئے کافی ووافی ہیں۔ اولاً یہ کہ شاہی اور عمومیہ (Democracy) کے الفاظ سے معاً نہایت خلط مبحث پیدا ہو جاتا ہے۔ اگر ارسطو کی "دولت عامہ" (Polity) کے مانند عمومیہ یا ڈماکریسی کے معنی یہ ہیں کہ حکومت کا اختیار عوام الناس کے

[لہ] یہ امر کہ سنہ ۱۷۹۱ء کے نظام سلطنت میں رائے دہی کا حق صرف اصحاب جائداد کو دیا گیا تھا اس خیال کا مؤیّد ہے۔ اس کے لیئے اولارد کی "انقلاب فرانس کی تاریخ سیاسی" (Historie Politique de la Revalution Francaise) دیکھنا چاہیئے۔

ہاتھ میں ہے، تو برطانیۂ عظمیٰ کی سلطنت اس تحت میں آجاتی ہے اور اسی نوع میں داخل ہو جاتی ہے جس میں ممالک متحدۂ امریکیہ داخل ہے حالانکہ دونوں حکومتوں کی ظاہری صورتوں میں بڑا فرق ہے۔ اس کے برعکس اگر کسی ایک شخص کے شاہی لقب سے ممتاز ہونے کا خیال کر کے برطانیۂ عظمیٰ کو شاہی قرار دیا جائے تو یہ تقسیم و ترتیب اگرچہ محض ظاہری مفہوم میں صحیح ہو گی مگر یہ صاف ظاہر ہے کہ یہ ایک ناقابل اطمینان ترتیب ہے۔ اس سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ ارسطو کی تقسیم میں آئینی مشروط بادشاہیوں کے حسب حال کوئی صورت نہیں رکھی گئی ہے، درانحالیکہ اس زمانہ میں حکومت کی یہ صورت اور صورتوں سے کچھ کم نمایاں نہیں ہے۔ یہ ترتیب اور اعتبارات سے بھی ناکافی ہے۔ اس میں متحدہ و غیر متحدہ حکومت پر بھی خیال نہیں کیا گیا ہے حالانکہ موجودہ سلطنتوں کے اعتبار سے یہ فرق نہایت اہم ہے جیساکہ آگے چل کر معلوم ہو جائے گا۔ علیٰ ہذا اس میں مجلس واضع قانون اور جماعت عاملانہ کے آئینی فرق کے اعتبار سے بھی حکومتوں میں تمیز نہیں کی گئی ہے، حالانکہ یہ فرق بھی بہت ہی اہم فرق ہے۔

۲۔ زمانہ مابعد کی ترتیب، مانٹسکیو، روسو، بلنچلی وغیرہ۔ لیکن باوجود اس کے کہ ارسطو کا اصول ترتیب نامکمل ہے، اسے علم سیاسیات کے اہم مسلمات کی حیثیت سے تسلیم کر لیا گیا تھا اور اس دور جدید سے کچھ ہی قبل یہ ہو سکا کہ اس ترتیب میں معتدبہ ترمیم و وسعت پیدا کیجائے۔ مانٹسکیو نے (جس کی کتاب "روح قانون" (۱۷۴۸ء) کے متعلق اگلے باب میں بحث ہو گی) یہ تجویز پیش کی تھی کہ سلطنتوں کی تقسیم جمہوری، شاہی اور شخصی حکومتوں میں کرنا چاہیئے۔ اس کی رائے میں جمہوری حکومت وہ ہے جس میں مجموعۃً تمام قوم کو یا اس کے کسی جزو ہی کو اقتدار اعلیٰ حاصل ہو۔ شاہی وہ ہے جس میں ایک شخص واحد حکمراں ہو مگر وہ معینہ و مقررہ قواعد کا پابند ہو، برخلاف اس کے شخصی حکومت وہ ہے جس میں ایک شخص واحد بغیر کسی قاعدے یا قانون کی پابندی کے حکومت کرتا ہو اور ہر کام کو اپنی مرضی و خواہش

کے مطابق انجام دیتا ہو[1]" روسو، حکومت کی تقسیم کے لیئے شاہی، اعیانی، عمومی تین صورتیں قرار دیتا ہے، اور پھر اعیانی کی تقسیم فطری، انتخابی و موروثی میں کرتا ہے۔ وہ حکومت کی مرکب صورت کو بھی تسلیم کرتا ہے جیسے کہ پولینڈ کی لاحکمی (یا نراجی) بادشاہت۔ اٹھارھویں صدی کے دوران اور انیسویں صدی کے اوائل میں اور بھی بہت سے لکھنے والوں نے ارسطو کی ترتیب سے اختلاف کرکے نئی ترتیبیں پیش کی ہیں مگر جب زمانہ حال کی سلطنتوں کے پیچیدہ انتظامات پر ان کی تطبیق کی جاتی ہے تو ان میں بھی ویسا ہی ناکافی ہونیکا نقص نظر آتا ہے۔ بلنچلی نے حکومتوں کی فہرست میں ایک نادر اضافہ حکومت مذہبی (Theocacp) کا کیا ہے اور اسے صحیح صورت قرار دے کر اس کی فاسد صورت کو "حکومت اوہامی" (Idolucracy) کہا ہے۔ پہلا نام اس سلطنت کے لیئے استعمال ہوتا ہے "جس میں کوئی انسان صاحب اقتدار تسلیم نہیں کیا جاتا بلکہ اعلیٰ اختیار خدائے واحد مطلق، کسی معبود، کسی فوق الانسان ہستی یا کسی "تخیل" کی طرف منسوب ہوتا ہے۔ جو لوگ حکومت کا کام انجام دیتے ہیں ان کا یہ فعل وصف ذاتی کی حیثیت نہیں رکھتا بلکہ وہ کسی غیر مرئی حکمران کے خادم یا نائب ہوتے ہیں۔ اس کی فاسد صورت کو حکومت اوہامی کہہ سکتے ہیں"۔ اس قسم کی ترتیب بالکل مغالطہ آمیز ہے۔ اس چوتھی قسم کو اگر تسلیم بھی کرلیں تو بھی یہ انھیں تینوں کے اندر داخل ہے ان سے خارج نہیں ہے۔ حکومت مذہبی کی صورت شاہی، اعیانی و عمومی تینوں میں سے کسی نہ کسی صنف میں داخل ہو سکتی ہے۔ اور دوسرے لکھنے والوں نے بھی یہ کوشش کی ہے کہ تقسیم کا ایسا قابل ودل طریقہ اختیار کریں جس میں سلطنت کی وہ تمام مختلف صورتیں داخل ہو جائیں جو تاریخ میں پائی جاتی ہیں۔ اسی قسم کی ایک ترتیب فون مول نے قرار دی ہے جو اوائل انیسویں صدی کا ایک جرمانی مصنف ہو گزرا ہے، اس نے سلطنتوں کی تقسیم پدرسری، مذہبی، شخصی،

---

[1] روح قانون (Dspritdes Lais) کتاب دوم باب اول۔

طبقاتی، جاگیری اور دستوری حکومتوں میں کی ہے۔ اس امر کے سمجھنے کے لیئے زیادہ غور و فکر کی ضرورت نہیں کہ ان میں سے ہر ایک قسم ایک دوسرے میں داخل ہے۔ اصل یہ ہے کہ کسی ایسی تقسیم کی کوشش کرنا جس سے ایک ساتھ علمی و تاریخی دونوں غرضیں حاصل ہو جائیں اس خطرے سے خالی نہیں ہو سکتی کہ وہ تقسیم کے بجائے محض تعریف ہو جائے۔

زیادہ حال کے زمانے کے مصنف[1] سلطنتوں کی ایسی تقسیم قرار دیتے ہیں جس میں نہ صرف اعلیٰ قانونی اقتدار کے عام مقر کو مد نظر رکھا جائے بلکہ حکومت کی نظم و ہیئت کی اہم کیفیتیں بھی ملحوظ رہیں۔ درحقیقت چاہیئے یہ کہ ارسطو کی تقسیم کا جہاں تک تعلق ہے اسے صحیح سمجھ لیا جائے اور اس کے ساتھ زمانۂ حال کی سلطنتوں کی ترتیب میں نظم و نسق کی اُن خاص صورتوں کو مد نظر رکھا جائے جن سے مختلف حکومتوں کی ہئیت میں حقیقی و اہم تغیرات پیدا ہوتے ہیں۔ ان میں سے خاص فرق حکومت وحدانی اور حکومت متفقی کا ہے۔ وحدانی حکومتوں میں انتظامات مقامی کے کارکن (جیسے صوبوں، اور ضلعوں کی جماعات وغیرہ ہیں) یا تو مرکزی حکومت کے صریح حکم سے قائم ہوتے ہیں یا مرکزی حکومت کا سکوت جو رضامندی کا مشعر ہے ان کے قیام کا باعث ہوتا ہے۔ قانوناً حکومت مرکزی کو یہ اختیار حاصل ہوتا ہے کہ وہ ان مقامی انتظامات کو بند کر دے یا ان کی ہئیت میں کوئی تغیر کر دے۔ چنانچہ فرانس، برطانیۂ عظمیٰ اور اطالیہ کی حکومتیں وحدانی حکومتیں ہیں برخلاف اس کے ممالک متحدۂ امریکہ اور کناڈا کی حکومتیں متفقی ہیں۔ یہاں مرکزی و مقامی حکام و عمال دونوں کے اختیارات کا ایک قدیمی منفذ ہے اور ان میں سے کسی ایک کو بھی قانوناً یہ اختیار حاصل نہیں ہے کہ

---

[1] گارائس (Gareis): سیاسیات عامہ (Allegemeines Staatsrecht)
یلی نک (Jellinek): مطالعہ سلطنتہائے عالم (emeines Staatstehre
Alleg) باب ۲۰ پروفیسر گارنر کی "تقریب سیاسیات یا" باب ۵ و ۶
ہیں سلطنت کی ظاہری شکل پر تبصرہ کیا گیا ہے وہ سلطنت اور حکومت کی ہیئت ظاہری میں تفریق کرتا ہے۔

وہ دوسرے کو شکست کردے۔ دوسرا فرق یہ ہے کہ بعض حکومتیں پارلیمنٹی، ذمہ دار، یا کابینی کہلاتی ہیں اور بعض غیر ذمہ دار اور غیر پارلیمنٹی کہلاتی ہیں۔ اول الذکر میں عاملانہ جماعت کا تقرر دراصل مجلس واضع قانون کی رائے سے ہوتا ہے اور جب تک اس مجلس کی مرضی ہوتی ہے وہ جماعت برسر اقتدار رہتی ہے۔ انگلستان و فرانس میں یہی صورت رائج ہے۔ موخر الذکر قسم کی حکومتوں میں جماعت عاملانہ کا تقرر مجلس واضع قوانین کے منشا سے نہیں ہوتا اور نہ وہ اسے برطرف کرسکتی ہے۔ اس قسم میں ممالک متحدہ امریکہ، اس کی ہر ایک ریاست اور کیوبا وغیرہ کی حکومتیں داخل ہیں۔

۳۔ موجودالوقت سلطنتوں کی عملی ترتیب۔ جب ہم سلطنتوں کی ایک ایسی عملی ترتیب قرار دینا چاہیں جو کسی حد تک جامع و مانع ہو تو بہتر یہ ہوگا کہ ہم سلطنت کی ان تمام تاریخی صورتوں کو اس تحت میں لانے کی کوشش نہ کریں جو سلطنت کے دوران ارتقا میں وقتاً فوقتاً پیش آتی رہی ہیں۔ (جیسے کہ شہری سلطنتیں اور جاگیرانہ بادشاہیاں ہوگزری ہیں) بلکہ اپنی کوشش کو انھیں اصناف تک محدود رکھیں جو فی الواقع اس وقت موجود ہیں سلطنت کی تاریخی و نامکمل صورتوں کے لیئے اس سے زیادہ صحیح کوئی ترتیب نہیں ہوسکتی ہے جسے ارسطو نے معین کردیا ہے، اگر ہم اس کے خلاف کریں گے تو ترتیب کے بجائے ہم تعریف کی حد میں آجائیں گے۔ اس لیئے انسب یہ ہے کہ اس ابتدائی ترتیب کو عام طور پر صحیح مان لیا جائے اور زمانہ حال کی سلطنتوں کی زیادہ صحیح نوعیت کا اس میں اضافہ کردیا جائے۔ ان امور کو ملحوظ رکھتے ہوئے اگلے صفحے پر تقسیم کا ایک خاکہ پیش کیا جاتا ہے۔

سب سے پہلے جمہوریت و بادشاہت کے باضابطہ فرق پر لحاظ کرنا ہے۔ زمانہ جدیدہ میں یہ فرق حقیقی حالت کے بجائے زیادہ تر بیرونی صورت کا فرق ہے۔ اگر "جمہوریت" کے صحیح معنی اس حکومت کے ہوں جس میں قوم کا حصۂ کثیر منضبط آئینی طریقوں کے ذریعہ سے حکمرانی کرتا ہے تو اس صورت میں برطانی حکومت اسی حد تک جمہوری ہے جس حد تک فرانس یا

ممالک متحدہ امریکہ کی حکومتیں ہیں۔ اسی طرح جمہوریت کے نام اور اس کی ظاہری ہیئت کے لباس میں فی الواقع فوجی مطلق العنانی کو پوشیدہ کیا جاسکتا ہے۔ ابھی حال کے زمانہ تک یہ ممکن تھا کہ سلطنتوں کی ترتیب وتقسیم اس امتیاز کے ساتھ کی جائے کہ ایک طرف مطلق العنان حکومتیں ہوں اور دوسری طرف وہ حکومتیں ہوں جو محدود بادشاہی یا جمہوریت کی حیثیت سے عمومی ہیئت رکھتی ہوں۔ اس صورت میں "مطلق العنان حکومتوں" میں وہ حکومتیں شامل تھیں جن میں ازروئے قانون بادشاہ کی مرضی حاوی وغالب ہو جیسا کہ اس صدی کے آغاز میں روس، ایران یا ترکی کی حکومتیں تھیں، مگر آج کل دنیا میں حبشہ وافغانستان کے ایسے مشتبہ مستثنیات کو چھوڑ کر اس رسمی نوعیت کی سلطنتوں کا پایا جانا ممکن نہیں رہا ہے، خواہ حکمرانی واطاعت کے واقعی حالات ان میں کچھ ہی کیوں نہ ہوں۔ اس لیے مناسب یہی ہے کہ بادشاہت وجمہوریت کے ظاہری ویقینی فرق سے آغاز کیا جائے۔ وحدانی متفقی اور مسئولہ و غیر مسئولہ شکلوں کے درمیان دستوری بادشاہت وجمہوریت دونوں کی تقسیم ان فرقوں پر منحصر ہے جو پہلے ہی بیان ہو چکے ہیں۔

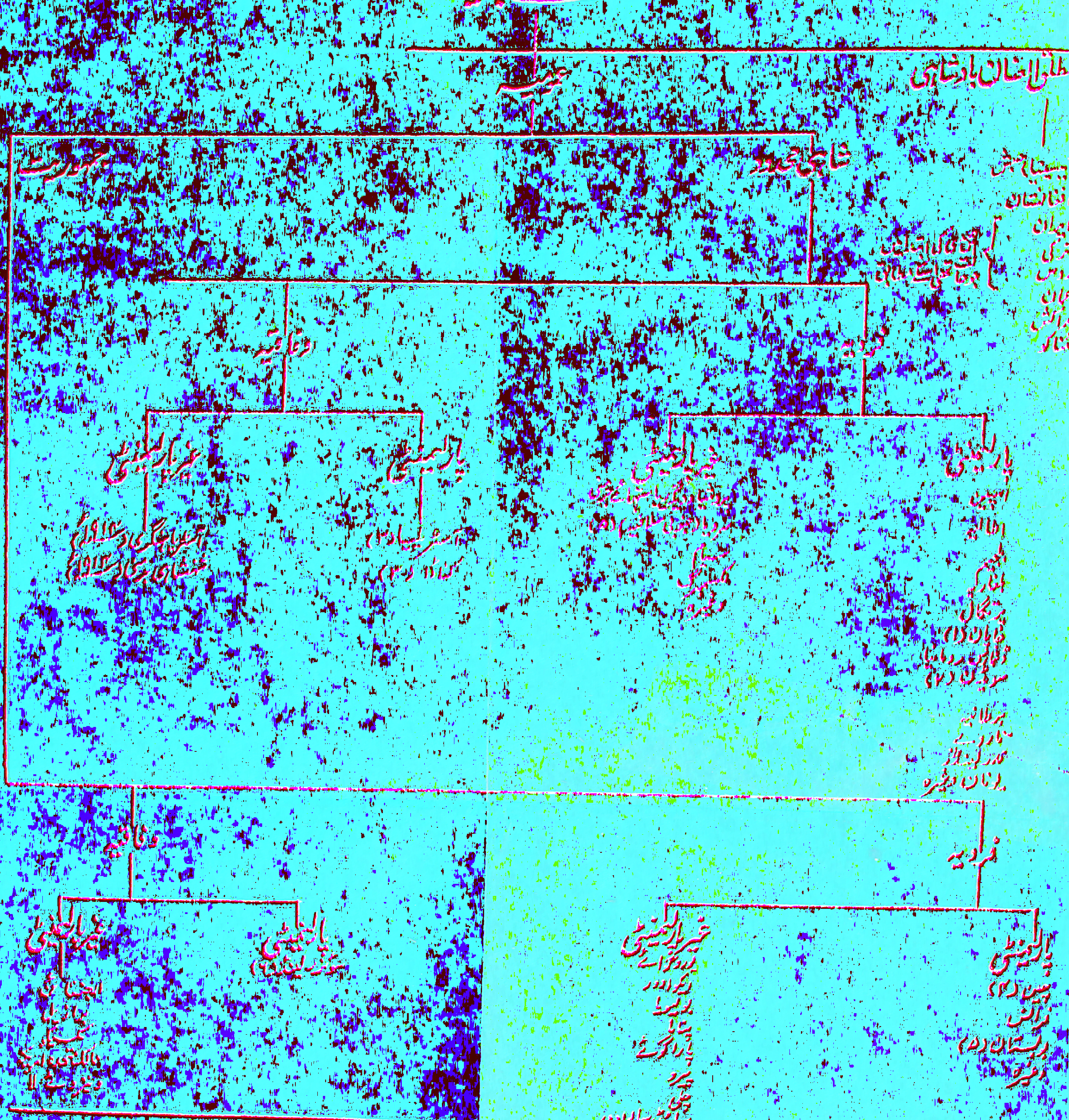
۴۔ نظام سلطنت۔ تحریری وغیر تحریری نظامہائے سلطنت

کسی خاص سلطنت کی ہیئت ظاہری کو اس کا نظام (سلطنت) کہتے ہیں۔ امریکہ میں یہ ایک طبعی امر ہے کہ نظام سلطنت کو تحریری دستاویز سمجھا جاتا ہے[1] لیکن وسیع معنی میں اس لفظ کا مفہوم سلطنت کا مقررہ اساسی قانون ہے خواہ اسے تحریری نظام سلطنت کی صورت میں ظاہر کیا جائے یا نہ ظاہر کیا جائے۔ پروفیسر وولزی نے اس لفظ کی تعریف حسب ذیل کی ہے "اصول کا وہ مجموعہ جس کے بموجب حکومت کے اختیارات، محکوم کے حقوق اور ان دونوں کے تعلقات باہمی کا تعین ہوتا ہے اسے نظام سلطنت کہتے ہیں"۔ انگلستان کے

---

[1] علم السیاست (Political Science) جلد اول۔

سلطنت ہائے جدیدہ


مطلق العنان بادشاہی
(۱) ابی سینیا (حبش)
افغانستان
ایران
ترکی
روس
جاپان
محدودہ
شاہی محدود
جمہوریت
وفاقیہ
فردیہ
پارلیمنٹی
غیر پارلیمنٹی
آسٹریا ہنگری (سنہ ۱۹۱۸ء)
شہنشاہی جرمنی (سنہ ۱۹۱۸ء)
آسٹریلیا (۲)
کناڈا (۳)
اسپین
اطالیہ
بلجیم
ڈنمارک
پرتگال
جاپان (۱)
یوگوسلاویہ رومانیا
سرویا (۲)
ہالینڈ
ناروے
سویڈن
یونان وغیرہ
وفاقیہ
فردیہ
پارلیمنٹی
غیر پارلیمنٹی
سوئٹزرلینڈ
امریکا
برازیل
میکسیکو
ارجنٹائن
وینزویلا
وغیرہ
چین (۴)
فرانس
پولستان (۵)
وغیرہ
چلی
پیرو
بولیویا
پیراگوئے
کیوبا
سان ڈومنگو
کوسٹاریکا
گوئٹے مالا
لائبیریا
یوراگوئے

(۱) جاپان میں دستور ضابطہ کا تسلیم کیا جانا ابھی تک نظام سلطنت کا ایک جزء نہیں ہے۔

(۲) ناروے اور سویڈن میں جماعت یا ملک مجلس مقننہ کے تعلقات کے لئے ولسن کی کتاب دی اسٹیٹ (State) کی فقرات ۱۲۰۳ و ۱۲۰۹ دیکھنا چاہئے

(۳) چونکہ سلطنت کی حیثیت ہندسہ کے اشتمال پر مبنی ہے اس لئے ان کی ہیئت وہی ہے جو مذکور ہوئی

(۴) چین کی سلطنت ۱۲ فروری سنہ ۱۹۱۲ء کو جمہوری ہوگئی مگر اس کی صحیح حالت ابھی تشنہ ہے

(۵) جنگ عظیم کے بعد بڑی سلطنتیں تمام جمہوریت پر راضی ہوگئیں جس میں کئی نئے جمہوریتیں قائم ہوگئیں یعنی آسٹریا جمہوریہ، ہنگری جمہوریہ، چیکوسلواکیا، پولینڈ، ترکستان، جرمنی، فنلینڈ، لٹویا، استھونیا، لتھوانیہ، آرمینیا وغیرہ

(۶) ہر ملک کی ایک صحیح حالت جاننے کے لئے اسٹیٹس مین ایر بک (Statesmans year book) دیکھنا چاہئے

مشہور مقنن مسٹر ڈائسی کی تعریف کا اس سے مقابلہ کر کے دیکھنا چاہیئے۔ وہ لکھتے ہیں کہ نظام سلطنت "وہ تمام قواعد ہیں جو بالواسطہ یا بلاواسطہ سلطنت کے اقتدار اعلیٰ کی تقسیم یا اس کے عملدرآمد پر اثر ڈالتے ہیں"۔ ان اصول و قواعد میں سے بعض ایسے ہیں جو نظام سلطنت کی دستاویز میں تحریراً موجود ہوتے ہیں، اور بعض ایسے ہیں جو محض مدت دراز کے رواج سے قائم ہو گئے ہیں مگر ان کی پابندی بھی ایسی ہی لازمی ہوتی ہے جیسے تحریری نظام سلطنت کی پابندی لازم ہے۔ انگلستان کے نظام سلطنت پر نظر کرنے سے یہ حقیقت بہت ہی خوبی سے منکشف ہو جاتی ہے۔ اس کے بعض نہایت ہی اہم حصے قانوناً طے نہیں پائے ہیں مگر رواج و دستور نے انھیں قائم کر دیا ہے۔ ان رواجی دستوروں میں سے بعض ایسے ہیں جو بحیثیت قانون عدالتوں کے ذریعہ سے نافذ ہو سکتے ہیں اور بعض کی حیثیت محض مفاہمت یا قرارداد کی ہے جن کے ملحوظ رکھنے کا وثوق صرف روایات اور رائے عامہ کی قوت پر منحصر ہے۔ حکومت برطانیہ کی عملی کارروائی میں مرکزی حیثیت مجلس وزرا کے تقرر کو حاصل ہے، جس کا انتخاب دارالعوام کے فریق غالب کی پسندیدگی سے ہر دو ایوانوں کے ان اراکین میں سے ہوتا ہے جو کسی خاص سیاسی فریق یا چند متفقہ فریقوں کے قائم مقام ہوتے ہیں مگر اسے قانون سے کوئی تعلق نہیں ہے، محض آسانی کے لئے یہ طریقہ اختیار کر لیا گیا ہے۔

جس شئے کو عام طور پر غیر تحریری نظام سلطنت کہتے ہیں اس کی دوسری مثال ملک ہنگری کی جنگ عظیم سے قبل کے حالات سے ملتی ہے، جب اس کا انتشار نہیں ہوا تھا آسٹریا کے ساتھ ہنگری کے تعلقات اور دونوں کا ملکر آسٹریا ہنگری کی ثنویہ (دُہری) بادشاہی کا قائم کرنا، اگرچہ دسمبر ۱۸۶۷ء کے ایک اساسی قانون پر مبنی ہے جسے دونوں ملکوں کی پارلیمنٹ نے ایک ہی سے الفاظ میں منظور کیا تھا اور اسی سے ایک گونہ تحریری نظام سلطنت کی مماثلت پیدا ہو جاتی ہے مگر کوئی ایک بھی آئینی تحریر ایسی نہیں ہے جس سے

خود بادشاہت ہنگری کی اندرونی نظم و ترتیب پر اثر پڑتا ہو۔ ہنگری کے نظام سلطنت کا ارتقا انگلستان کے نظام سلطنت سے بہت مشابہت رکھتا ہے اور انگلستان ہی کی طرح ہنگری میں بھی نظام سلطنت کا کچھ حصہ از یاد رفتہ زمانہ کے رسم و رواج، کچھ حصۂ فرامین و قوانین[1] اور کچھ حصہ عملی آسانی کے دستوروں پر منحصر ہے۔ ہنگری کی پارلیمنٹ اور اس کے صوبوں کی مجلسیں کئی صدیوں سے قائم تھیں اور ان کا وجود کسی مرقوم اساسی قانون پر مبنی نہیں تھا۔ تحریرات محولۂ بالا میں اندریاس دوم کا فرمان زرین، (۱۲۲۲ء) شاہ جان کے منشور اعظم کے مثل قرار دیا جا سکتا ہے، اسی فرمان زرین میں بیرنوں کے حقوق کے مقابلے میں بادشاہ کے اختیارات کم کیئے گئے ہیں؛ اور پارلیمنٹ کا ہر سال طلب کیا جانا قرار پایا ہے۔ اس کی تکمیل اور بہت سے قوانین سے ہوتی رہی جن کے زیادہ اہم دفعات کو ۱۸۴۸ء اور ۱۸۶۷ء کے قوانین میں قطعی طور پر منضبط و مجتمع کر لیا گیا تھا۔ از روئے قانون ان قوانین کی دفعات میں جس دفعہ کو چاہیں معمولی طریق پر اس کے خلاف قانون وضع کر کے اسے منسوخ کر دیں۔ اس سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ نظام سلطنت کے لفظ میں اگر انگلستان و ہنگری کے ایسے ملکوں کی نظم و نسق میں شامل کرنا مقصود ہو تو اس کے مفہوم کو اس سے زیادہ وسیع کرنا چاہیئے جیسا کہ امریکہ میں عام طور پر سمجھا جاتا ہے۔ برطانیۂ عظمی اور ہنگری کی مثالوں کے ساتھ روس و ترکی کی ایسی سلطنتوں کو بھی شامل کرنا چاہیئے جن میں پہلے شخصی سلطنت قائم تھی اور جن کی حکومت اپنی

---

[1] ان میں سے خاص خاص قوانین حسب ذیل ہیں۔ اندریاس دوم کا "فرمان زرین" (۱۲۲۲ء)؛ "استرضائے وائنا" (۱۶۰۶ء) چارلس سوم کا "فرمان جانشینی" ۱۷۲۳ء، ۱۷۹۱ء، ۱۸۴۴ء، ۱۸۴۸ء، ۱۸۶۷ء کے قوانین دستوری ابتدائی زمانے کے "معاہدۂ ہمنسلی" (Contrect of blood) کے بعد سے کم و بیش پچاس آئینی قوانین شمار میں آ سکتے ہیں۔ (معاہدۂ ہمنسلی اب نافذ العمل نہیں ہے مگر وہ اس وقت کا ہے جبکہ ابتداءً ملک فتح ہوا اور اس معاہدہ کی رو سے امرا کے حقوق محفوظ کیئے گئے۔) ایف۔ آر۔ داریسٹ کے نظامہائے سلطنت جدیدہ (Les Constitutions Modernes) طبع دوم ۱۸۹۱ء کی جلد اول دیکھنا چاہیئے۔

نوعیت کے اعتبار سے کسی تحریری نظام سلطنت پر مبنی نہیں تھی۔ ذہنی طور پر یہ ممکن ہے کہ شخصی بادشاہی، تحریری نظام سلطنت پر مبنی ہو، معاہدۂ معاشرتی کو ہابس نے جس طرح بیان کیا ہے اس کے بموجب یہ تصور ذہن میں قائم ہو جاتا ہے کہ ایک تحریری نظام سلطنت کے ذریعہ سے تمام رعایا نے اپنے اختیارات ایک مطلق العنان بادشاہ کے حوالہ کر دیئے ہوں، لیکن اس مثال میں یہ بھی مرکوز خاطر رہنا چاہیئے کہ چونکہ نظام سلطنت کی تبدیل و تنسیخ پر بھی بادشاہ کو اختیار حاصل ہو گا اس لیئے نظام سلطنت فی نفسہ کوئی چیز نہ رہے گا اور بادشاہ کا اپنے منصب پر قائم رہنا در حقیقت اسی وقت تک ہو گا جب تک کہ اطاعت کا طریق جاری رہے۔

۵۔ تحریری نظامہائے سلطنت کی ابتدا۔ لیکن متمدن دنیا کی منتظم سلطنتوں میں بہت ہی قلیل تعداد ایسی سلطنتوں کی ہے جو اپنے اندرونی انتظامات کے نظم و نسق کے لیئے تحریری نظام سلطنت نہ رکھتی ہوں۔ گزشتہ ڈیڑھ سو برس کے اندر اکثر بڑی بڑی سلطنتوں نے اپنے تحریری نظامہائے سلطنت تیار کر لیئے ہیں۔ اس کا آغاز امریکہ کی نوآبادیوں سے ہوا کیونکہ انھوں نے جب ریاستوں کی صورت اختیار کی تو اپنے اپنے نظام سلطنت تحریراً مرتب کیئے چنانچہ سنہ ۱۷۷۶ء میں نیوہمپشائر، ورجینیا، جنوبی کارولینا، نیوجرزی، ڈیلاویر، پنسلوینیا، میریلینڈ اور شمالی کارولینا نے اپنے نظامہائے سلطنت تحریر کیئے، اس کے دوسرے سال میں جارجیا اور نیویارک نے بھی یہی کیا۔ سنہ ۱۷۸۰ء میں میساچوسٹس نے ان کی تقلید کی۔ کونکٹیکٹ اور رہوڈ آئیلینڈ نے اپنے شاہی منشور میں بادشاہ کے بجائے قوم کا لفظ ثبت کر کے اسی کو اپنا نظام حکومت بنا لیا۔ فرانس نے انقلاب کے شروع ہونے پر ایک تحریری نظام سلطنت مرتب کیا اور سنہ ۱۷۹۱ء میں اسے قبول کر لیا لیکن پھر بہت جلد اسے منسوخ کر کے (سنہ ۱۷۹۳ء، سنہ ۱۷۹۵ء، سنہ ۱۷۹۹ء میں) اور دوسرے دستور قائم کیئے اور وہ سب یکے بعد دیگرے نقش بر آب ثابت ہوتے رہے مگر تاریخ میں اسے تقدم کا فصل حاصل ہو گیا۔ انیسویں صدی میں فرانس میں

یکے بعد دیگرے جو حکومتیں قائم ہوئیں ان سب نے تحریری دستور اختیار کیا، البتہ عود شاہی کے بعد بوربون خاندان کی جو حکومت قائم ہوئی اُس نے "نظام سلطنت" کے لفظ کے بجائے "منشور" کا لفظ رکھا تاکہ عوام کے اقتدار اعلیٰ کا اثر نہ ظاہر ہو۔ فرانس کی موجودہ حکومت میں (جو تیسری جمہوری حکومت ہے) اگرچہ کوئی ایک تحریر ایسی نہیں ہے جسے نظام سلطنت کہا جا سکے تاہم اس کے پاس "قوانین دستوری" کا ایک مجموعہ ہے جس کی نظر ثانی کے لئے خاص طریقہ مقرر ہے۔ نپولین کے دور فرمانروائی میں اطالیہ کی باجگزار سلطنتوں کے لئے فرانس کے زیر اثر متعدد نظامہائے سلطنت جاری کیے گئے تھے۔ اسی زمانے میں اسپین میں بھی تحریری نظام سلطنت شائع ہوئے، بوناپارٹ کے طرفدار جو شاہ جوزف کو بادشاہ تسلیم کرتے تھے انھوں نے سنہ ۱۸۰۸ء میں اپنا دستور شائع کیا تھا اور بوربون خاندان کے فرڈنینڈ ہفتم کے ہواخواہوں نے سنہ ۱۸۱۲ء میں اپنا نظام سلطنت شائع کیا۔ ان دونوں میں سے کسی کو بھی استقلال نہیں حاصل ہوا لیکن اسپین کی حکومت اس وقت ایک تحریری نظام سلطنت کے تحت میں ہے، جسے حکومت نے ایک عارضی مجلس ملکی کے روبرو پیش کیا تھا اور مجلس نے سنہ ۱۸۷۶ء میں اس کی تصدیق کی تھی۔ نپولین کے خلاف جب سنہ ۱۸۱۳ء و سنہ ۱۸۱۴ء میں یورپ نے عام خروج کیا تو پروشیا اور جرمنی کی اور دوسری سلطنتوں نے تحریری نظامہائے سلطنت کے وعدہ کر لیے تھے۔ جنگ کے بعد بیویریا (سنہ ۱۸۱۸ء)، اور ورٹمبرگ (سنہ ۱۸۱۹ء) نے عملاً اپنے وعدے کا ایفا کر دیا۔ سنہ ۱۸۴۸ء کے انقلاب عظیم کے قبل وسطی یورپ کے ممالک پر تحریری نظامہائے سلطنت کی بارش ہو گئی تھی اور اگرچہ بعد کو بادشاہیوں کے دوبارہ قائم ہو جانے سے یہ سب نظامہائے سلطنت دریا برد ہو گئے تاہم سارڈینیا کا نظام سلطنت (یعنے سنہ ۱۸۴۸ء کا قانون اساسی) مرممہ صورت میں اس وقت تک اطالیہ کی بادشاہی کے نظام سلطنت کے طور پر قائم ہے۔ سنہ ۱۸۵۰ء میں شاہ پروشیا نے ایک نظام سلطنت شائع کیا

جسے خود بادشاہ کے منشا کے مطابق تیار کیا گیا تھا اور ایک رجعت پسند مجلس واضع قوانین نے اسے قبول کیا تھا، یہ نظام سلطنت کم از کم ظاہری اعتبار سے اس وقت سے آج تک حکومت پرشیا کے سنگ بنیاد کا کام دے رہا ہے۔ آسٹریا کو جب سنہ ۱۸٦٦ء میں پرشیا و اطالیہ کے مقابلہ میں شکست اٹھانا پڑی اور یہ اندیشہ دامنگیر ہوا کہ مبادا اس کے مختلف النسل صوبے سلطنت سے علاحدہ ہو جائیں، اسوقت اس نے متعدد اساسی قوانین ایسے نافذ کیئے جو بہت کچھ تحریری نظام سلطنت کے مثل تھے۔ جنگ عظیم کے اختتام پر جرمنی کا ایک نظام سلطنت جس میں پندرہ سلطنتیں شامل تھیں تکمیل ہوا اور ۱۵ جنوری سنہ ۱۹۱۹ء کو حکومت برلن نے اس کا اعلان کیا۔ پس اس زمانے میں انگلستان کو چھوڑ کر یورپ کی تمام سلطنتوں میں تحریری نظام سلطنت رائج ہیں۔ یہی امر وسطی و جنوبی امریکہ کی جمہوریتوں پر بھی صادق آتا ہے۔ ان سب میں تحریری نظام سلطنت موجود ہے جس کا فائدہ کم از کم اتنا تو ہے کہ وہ ان کی حکومتوں کے لیئے برائے نام بنیاد کا کام دیتا ہے۔

امریکہ میں اٹھارھویں صدی میں کامیابی کے ساتھ ایک نظیر قائم ہو جانے سے، اس کی توسیع زیادہ تر نقل و اخذ کے ذریعہ سے ہوتی رہی ہے، لیکن ممالک متحدۂ امریکہ میں تحریری نظام سلطنت جس طرح وجود میں آیا اس کی بحث دلچسپی سے خالی نہ ہوگی۔ اکثر صورتوں میں یہ ہوا ہے کہ شاہان انگلستان نے تجارتی کمپنیوں کو جو فرامین عطا کیئے تھے اور جن میں انھیں مشخصہ جماعت قرار دیا تھا اور اکثر حالتوں میں انھیں خاص تجارتی امتیازات و اجارات سے بھی ممتاز کیا تھا، انھیں فرامین کو بنا قرار دے کر تحریری نظامہائے سلطنت مرتب کیئے گئے۔ یہ فرامین ازمنۂ وسطی کے ان امتیازات خاص کے فرامین سے بہت مشابہ تھے جو شہروں، تجارتی مجلسوں اور مذہبی فرقوں کو دیئے جاتے تھے۔ اڈورڈ چہارم نے سنہ ۱۴٦۳ء میں فلینڈرز سے تجارت کرنے والے سوداگروں کو ایک منشور عطا کیا تھا۔ ملکۂ الزبیتھ نے سنہ ۱۵۷۹ء میں ایک منشور ایسٹ لینڈ کمپنی کو دیا تھا جو بحیرۂ بالٹک کے ممالک سے تجارت

کرتی تھی اور ایک دوسرا منشور ۱۵۹۹ء میں ایسٹ انڈیا کمپنی کو دیا بعد جیمز اول ۱۶۰۹ء میں ایک منشور "ورجینیا کی پہلی نو آبادی کے لئے شہر لندن کے تاجروں اور آبادکاروں کی کمپنی اور خزانچی" کو دیا گیا تھا[1]۔ سب سے زیادہ اہم وہ فرمان ہے جو چارلس اول نے "خلیج میساچوسٹس کی کمپنی اور اس کے گورنر (صدر) کو دیا تھا"۔ میساچوسٹس والے منشور میں صرف یہی نہیں قرار دیا گیا کہ "اسے عدالت میں دعوی کرنے کا اختیار ہے یا اس پر دعوی کیا جاسکتا ہے" بلکہ اس منشور میں یہ بھی درج تھا کہ ایک حکومت ایسی قائم کی جائے جس میں ایک گورنر (والی) ایک نائب والی، اور اٹھارہ مددگار ہوں اور کمپنی کی "ایک اعلی و عام مجلس" سال میں چار مرتبہ اجلاس کیا کرے۔ حکومت نے عطائے منشور کے وقت اس کا خیال نہیں کیا تھا مگر جب یہ کمپنی کل کی کل امریکہ کو منتقل ہوگئی تو ان کی جماعت مشخصہ کی تجارتی حیثیت پر اس کی سیاسی حیثیت غالب آگئی۔ یہ منشور اگرچہ ۱۶۸۴ء میں منسوخ کردیا گیا تھا مگر اس کے بعد (۱۶۹۱ء میں) ایک دوسرا منشور عطا کیا گیا جس میں نو آبادی کی خود مختاری کو تو گھٹا دیا تھا مگر فی نفسہ اس منشور نے زیادہ سیاسی انداز اختیار کرلیا تھا۔ امریکہ کی اور کمپنیوں کو بھی آبادکاری کے وقت حکومت کے خاص استحقاق عطا کیئے گئے تھے مگر بعد کو وہ واپس لے لیئے گئے۔ انقلاب کے زمانے میں آبادکاری کے فرامین میساچوسٹس کونکٹیکٹ، اور جزیرۂ روڈ میں موجود تھے۔

تحریری نظامہائے سلطنت کے ارتقا میں تجارتی منشوروں نے جو اہم مدد پہنچائی اس کا تسلیم کیا جانا اگرچہ لازمی و ضروری ہے مگر اس کے سوا اور بھی ایسے ممد و معاون امور ہیں جن کو نظر انداز نہیں کیا جاسکتا حکومت خود اختیاری کے لیئے قوم نے خود آپس کے تعاہد اور مشترکہ قرارداد کی رو سے جو ادارات

---

[1] یہ ورجینیا کا دوسرا منشور ہے۔ پہلا منشور ۱۶۰۶ء میں عطا کیا گیا تھا۔ الفاظ "پہلی نو آبادی" اس لیئے استعمال کیئے گئے ہیں تاکہ پلی متھ کمپنی سے امتیاز ہو سکے۔ ملاحظہ ہو بی، پور "منشور و نظام سلطنت جلد ۲۔

قائم کیئے انھوں نے بھی نہایت اہم کام انجام دیا۔ ان معاہدوں یا ''آبادکاری کے عہد ومیثاق'' میں نیو انگلینڈ کی آبادکاری کی سترھویں صدی کی تاریخ سے بہت سی مثالیں ملتی ہیں۔ اس کی وجہ کچھ تو یہ تھی کہ نوآبادیاں بالکل الگ تھلگ حالت میں آگئی تھیں، جس ذی اقتدار حکومت کی اطاعت کی وہ مقر تھیں اس سے انھیں براہ راست کوئی تعلق باقی نہیں رہا تھا۔ دوسری وجہ یہ تھی کہ آبادکاروں کے بڑے حصے کے دلوں میں مذہبی نظم وحکومت کے خیالات جوشزن تھے۔ یہ لوگ چونکہ کلیسائی تنظیم کے معاملات میں ''خود مختار'' فرقے سے تعلق رکھتے تھے اس لیئے وہ پہلے ہی سے کلیسا کے عہد میثاق کے عادی تھے، اس عہد ومیثاق کی کیفیت یہ تھی کہ جماعت مذہبی کے ارکان جب اسے منظور کرلیتے تھے تو وہی ان کی روحانی حکومت کا نظام عمل قرار دیا جاتا تھا۔ آبادکاروں کے معاہدوں میں سے سب سے زیادہ مشہور یادگار معاہدہ ''میفلاور کا عہد ومیثاق'' ہے جس کا ذکر سابق کے ایک باب میں ہوچکا ہے۔ سنہ ۱۶۳۹ء میں جو دستاویزیں مرتب ہوئیں اور جنھیں ''کونکٹیکٹ کے احکام اساسی'' کہتے ہیں وہ خاص طور پر اہم سمجھی جاتی ہیں کیونکہ عملاً یہ دستاویزیں سیاسی نظام سلطنت کا کام دیتی تھیں، جنھیں ونڈزر، ہارٹفرڈ اور ودرسفیلڈ کے شہروں نے قبول کرلیا تھا اور اس طرح ان تینوں شہروں نے متفق ہوکر حکومت کونکٹیکٹ کی صورت اختیار کرلی تھی اسی پر سنہ ۱۶۶۲ء کے شاہی منشور کی بنیاد رکھی گئی اور جیسا کہ ہم دیکھ چکے ہیں اسے بعد کو نظام سلطنت میں بدل دیا گیا۔ انگلستان کی سترھویں صدی کی بغاوت عظیم میں پیوریٹنوں کو غلبہ حاصل ہوجانے سے سنہ ۱۶۴۷ء میں وہ مشہور ومعروف ''قرارداد عموم'' وجود میں آئی جس کا منشا یہ تھا کہ وہ ایک تحریری اساسی قانون ہے جو پارلیمنٹ کے اختیار سے بالاتر ہے اور جس کی تصدیق کل قوم کی طرف سے ہونا چاہیئے۔ تھوڑے ہی زمانہ بعد (سنہ ۱۶۵۳ء میں) ''مجیتہ'' کے طریق حکومت کو اس توقیع حکومت نے مکمل و موکد کردیا جسے کرامویل کے افسران فوج کی مجلس نے مرتب کیا تھا۔ یہ توقیع ایک تحریری نظام سلطنت تھا۔ مگر عود شاہی سے جو معناً نہیں

مگر لفظاً اپنے قدیم ہی اصول پر قائم ہوا تھا آئینی نشو و نما کا یہ سلسلہ ٹوٹ گیا اور اس کی تکمیل کا سہرا دوسری صدی میں امریکہ کے آبادکاروں کے سر رہا۔

۶۔ سلطنتوں کو تحریری و غیر تحریری نظامہائے سلطنت کی بنیاد پر تقسیم کرنا ایک مغالطہ آمیز اصول ہے ۔ اوپر جو کچھ بیان کیا گیا ہے اس سے بالطبع یہ خیال پیدا ہوتا ہے کہ حکومتوں کی تقسیم و ترتیب میں اس فرق کو ملحوظ رکھنا چاہیئے تھا جو تحریری و غیر تحریری نظام سلطنت میں پائے جاتے ہیں۔ اس قسم کا فرق اگرچہ پہلی نظر میں ایک بدیہی فرق معلوم ہوتا ہے لیکن حقیقت میں وہ نہایت ہی مغالطہ آمیز و غیر تشفی بخش ہے جس کی پہلی وجہ تو یہ ہے کہ کوئی نظام سلطنت ایسا نہیں ہے جو بالکل ہی غیر تحریر شدہ ہو، چنانچہ برطانیہ عظمیٰ کے معاملہ میں نظام سلطنت کے بعض حصص قطعاً و یقیناً تحریری دستاویزات پر مشتمل ہیں۔ منشور اعظم، قانون حقوق (۱۶۸۹ء) قانون بندوبست جانشینی (۱۷۰۱ء) اور ۱۸۳۲ء، ۱۸۶۷ء، ۱۸۸۴ء اور ۱۸۸۵ء کے قوانین (جن میں رائے دہی کے حقوق اور رعایا کی قائم مقامی کے اصول کو مرتب و منضبط کیا گیا ہے) اس کی بین مثالیں ہیں۔ اسی طرح یہ بھی ضروری کیا بلکہ اغلب بھی نہیں ہے کہ جس شئے کو ہم تحریری نظام سلطنت کہتے ہیں وہ ملک متعلقہ کے تمام اساسی قوانین پر حاوی ہو۔ کوئی نظام حکومت ہو مگر نظائر قابل تقلید اور مختلف رواجوں کے پیدا ہو جانے سے بہت جلد اس کے دائرۂ عمل پر اثر پڑنے لگتا ہے اور ان نظیروں اور دستوروں کی پابندی جلد تر عملی ضروریات سے لازم آجاتی ہے اور پھر اپنے وقت پر وہ بھی نظام سلطنت کا ایک جزو ہو جاتے ہیں۔ اس کی بہت سریع الفہم مثال ممالک متحدۂ امریکہ کے عہدۂ صدارت کی حالت ہے۔ کسی شخص کا تیسری مرتبہ اس عہدے پر منتخب ہونا نظائر سابقہ کی رو سے ممنوع قرار پا گیا ہے حالانکہ خود تحریری نظام سلطنت میں کوئی امر اس کے منافی نہیں ہے۔ اس کی ایک عمدہ توضیح اطالیہ کی حکومت میں بھی نظر آتی ہے۔ قانون اساسی کے بموجب مجلس کابینہ کا ہونا اور انگلستان کی طرح پارلیمنٹ کے حصۂ غالب کی پسندیدگی تک ان کا اپنے عہدوں پر قائم رہنا ضروری نہیں ہے،

مگر وکٹر ایمانوئیل اول نے جو نظیر قائم کر دی، اس کی تقلید برابر جاری ہے اور اب اس طریقے[1] کو سلطنت اطالیہ کے نظام حکومت کا ایک جزو سمجھا جانے لگا ہے۔

ان کے علاوہ اور بھی اہم تر اسباب ایسے ہیں جن کی وجہ سے تحریری نظام سلطنت رکھنے والے ممالک کو ایک صف میں لانا دور از قیاس ہے۔ عام طور پر یہ سمجھا جاتا ہے کہ تحریری نظام سلطنت، حکومت کی دلخواہ کارروائیوں میں سد راہ ہوتا ہے۔ یہ خیال اس وجہ سے پیدا ہوتا ہے کہ چونکہ نظام سلطنت کے قانون دستوری کے ذریعہ سے حکومت کے اختیارات محدود و معین ہو جاتے ہیں اس لئے حکومت اس قانونی حد سے تجاوز کر کے جو کچھ کرے وہ باطل ہے۔ بیشک ممالک متحدہ امریکہ کے نظام سلطنت کے متعلق یہ امر صحیح ہے، مگر یہ سمجھنا کہ تحریری نظام سلطنت ہی اس کا لازمی باعث ہے، ایک طرح کی پریشان خیالی ہے۔ حکومت کے افعال پر اس قسم کے قیود کا موجود ہونا محض تحریری نظام حکومت کا نتیجہ نہیں ہے بلکہ اس کا انحصار اس امر پر ہے کہ نظام سلطنت میں حکومت کے معمولی وضع قوانین کے طریقے پر تغیر و تبدل ہو سکتا ہے یا نہیں۔ ممالک متحدہ امریکہ میں یہ کسی طرح بھی ممکن نہیں ہے۔ کانگریس کو خود اپنے حدود اختیارات کے بڑھانے کا کوئی حق حاصل نہیں ہے۔ ہاں یہ خیال ذہن میں آسکتا ہے کہ تحریری نظام سلطنت، وضع قوانین کے معمولی طریقے پر بدلا جاسکتا ہے۔ بادشاہی اطالیہ کے نظام سلطنت (یعنی قانون اساسی) کا بعینہ یہی حال ہے۔ اس کا کوئی حصہ ایسا نہیں ہے جس میں اٹلی کی پارلیمنٹ استحقاقاً قانونی رد و بدل نہ کر سکتی ہو۔ پس باوجودیکہ اطالیہ میں تحریری نظام سلطنت موجود ہے اور برطانیہ عظمیٰ میں اس قسم کا کوئی نظام سلطنت نہیں ہے تاہم قانون اساسی کے لحاظ سے دونوں ملکوں کی

---

[1] اطالیہ میں مجلس وزرا کی حکومت کے حالات مخصوصہ کے لئے۔ اے۔ ایل۔ لاوئیل کی کتاب ”براعظم یورپ کی حکومت و فرقہائے سیاسیہ (Government and Parties in Continental Europe) جلد اول صفحات ۱۵۱-۱۶۲۔ دیکھنا چاہئے۔

حالت ایک ہے۔ کسی موجود الوقت حکمراں جماعت کے اختیار کو حد کے اندر رکھنے والی شئے قانونی روک ٹوک نہیں ہے۔ بلکہ وہ شئے رسم و رواج اور رائے عامہ کی قوت ہے۔ اس سے یہ ظاہر ہے کہ اطالیہ اور ممالک متحدہ امریکہ کو ایک صنف میں قرار دیکر ان کو برطانیہ عظمی سے مغائر قرار دینا محض ایک فرضی بات ہے۔ حکومتوں کا اس اعتبار سے تقسیم کرنا کہ کن میں تحریری نظام سلطنت موجود ہے اور کن میں نہیں ہے۔ بڑی بیراہ روی کا موجب ہوگا۔

نظام سلطنت کی ترمیم و تبدیل کے مسئلہ سے علحدہ ایک اور نہایت ہی اہم سوال یہ ہے کہ نظام سلطنت کی پابندیوں کے جواز و نفاذ کے ثابت کرنے کا کیا ذریعہ ہے۔ ممالک متحدہ امریکہ میں تو نظام سلطنت کے حدود عمل کی صحت و عدم صحت کا مسئلہ خصوصیت کے ساتھ عدالتوں کو سپرد کردیا گیا ہے۔ کانگریس کا کوئی قانون جو اس جماعت کے آئینی اختیارات سے تجاوز کرتا ہو عدالت کے فیصلہ سے بالکل بیکار ہوجاتا ہے اور حکومت کی جماعت عاملانہ اور اس کی مجلس تشریعی دونوں کو اس فیصلہ پر لحاظ کرنا پڑتا ہے۔ یہی وہ انتظام ہے جو امریکہ کے نظام حکومت کا اصلی محافظ ہے اور آزادی عامہ کی حفاظت و صیانت کا مدار محض نظام سلطنت کے تحریری ہونے پر نہیں بلکہ اسی خاص انتظام پر منحصر ہے (اس انتظام کی تفصیلی بحث اگلے باب میں ہوگی) مگر یہ صورت خاص امریکہ کے لئے مخصوص ہے۔ یورپ میں نہ عدالتوں کو اس قسم کا اختیار حاصل ہے اور نہ افراد کو یہ طمانیت میسر ہے۔ پرشیا کا نظام سلطنت اس کا شاہد عادل ہے۔ سنہ ۱۸۶۰ و سنہ ۱۸۶۵ کے مابین شاہ پرشیا اور دار المبعوثین کے درمیان (جو نظام سلطنت کے مطابق منتخب ہوا تھا) ایک مناقشہ جاری رہا۔ بادشاہ بسمارک کی صلاح پر چل رہا تھا اور فوج کے اخراجات کے بڑھانے کے لئے مضطرب تھا۔ لیکن نظام سلطنت کی رو سے مالیات کا اختیار برائے نام طور پر پارلیمنٹ کے ہاتھ میں تھا۔ اس کے الفاظ یہ تھے کہ "محصول اور خزانہ سلطنت کے مطالبات اس طریق پر عائد کئے جاسکتے ہیں جیسا کہ موازنہ میں طے پاگیا ہو یا خاص قوانین

کی رو سے منظور ہوا ہو، (دفعہ ۱۰۰ نظام سلطنت ۱۸۵۶ء) بادشاہ نے دار المبعوثین کو برطرف کردیا لیکن جب دوسرے انتخاب کے بعد بھی بادشاہ اسے اپنی مرضی پر نہ چلا سکا تو اس نے اپنے موازنہ کو دار الامرا میں منظور کرالیا، اور دار المبعوثین کی منظوری کے بغیر محاصل جمع کرنا شروع کردئے۔ اس میں مطلق شک نہیں ہوسکتا کہ یہ طرز عمل نظام سلطنت کے قواعد کی صریحی و علانیہ خلاف ورزی تھی۔ امریکہ میں اگر یہ صورت پیش آتی تو باشندگان ملک میں سے کوئی باشندہ جس پر محصول لگایا گیا ہو اپنی حفاظت کے لئے عدالت میں درخواست دے سکتا تھا، مگر پرشیا میں کسی ایسی صورت کا اختیار کرنا ممکن نہ تھا اور اگرچہ دار المبعوثین نے باضابطہ اعتراض کیا مگر عمال سرکاری کی اس خلاف قانون کارروائی کے روکنے کی قدرت ان میں نہیں تھی۔ پس جبکہ نہ تو کوئی نظام سلطنت ایسا ہے کہ بالکل ہی غیر تحریر شدہ ہو اور نہ ایسا ہے کہ کل کا کل لکھا ہوا ہو اور تحریر شدہ نظام سلطنت میں اصل کار کا انحصار نظر ثانی کے طریق کارروائی اور عدالت و نظام سلطنت کے تعلقات باہمی ہی پر ہے تو پھر نظر بحالات مناسب یہی ہے کہ کاغذی نظام سلطنت اور رواجی نظام سلطنت کے درمیان ظاہری فرق کو بہت زیادہ اہمیت نہ دی جائے۔

۷۔ **نظام سلطنت کی حد و وسعت۔** اب ضرورت اس امر پر غور کرنے کی ہے کہ نظام سلطنت کی مناسب و موزوں حد و وسعت کیا ہے۔ اوپر جو تعریف دی گئی ہے اس کی موافقت کے لئے یہ ضروری ہے کہ نظام سلطنت میں وہ اصول شامل ہوں جن کے بموجب حکومت کے اختیارات، محکوم کے حقوق اور ان دونوں کے تعلقات باہمی کا تعین مناسب ہوسکے۔ ہر ایک تحریری نظامہائے سلطنت میں یہ خوبی نہیں پائی جاتی۔ ان میں سے بہت سے ایسے ہیں جن میں جزوی اور غیر اہم ضوابط پر زائد از ضرورت زور دیا گیا ہے، اور صحیح معنوں میں ان ضوابط کو اساسی قانون نہیں کہہ سکتے۔ ممالک متحدہ امریکہ کی ریاستوں کے موجودہ نظامہائے حکومت میں یہ وصف

خصوصیت کے ساتھ نمایاں ہے، ان میں نہ صرف ہیئت سلطنت کے اساسی ضوابط درج کئے گئے ہیں بلکہ اور بھی بہت سی باتیں اس میں شامل کرلی گئیں ہیں۔ چنانچہ حال میں جو نظام حکومت منظور ہوے ہیں اور قدیم نظامہائے حکومت میں جو ترمیمیں ہوئی ہیں ان میں وضع قانون کی کارروائیوں کے لیے اس قسم کے ضوابط درج کئے گئے ہیں، جیسے ضابطۂ جماعت تشریعی تخصیصی قوانین کا امتناع شخصیات کی نگرانی ریلوں کے قواعد مدارس کے قواعد کا انضباط اور بعض دیگر معاملات جو زیادہ اہم ہیں[1]۔ زمانہ حال کے امریکی نظامہائے حکومت میں سب کا یہی حال ہے، ان کا میلان یوماً فیوماً طوالت و جزئیات کی طرف ہوتا جاتا ہے۔ نیو ہیمشائر کے سنہ ۱۷۷۶ کے نظام حکومت میں چھ سو الفاظ تھے، مسوری کے سنہ ۱۸۷۵ کے نظام حکومت میں تقریباً چھبیس ہزار الفاظ ہیں، کولوراڈو کا نظام حکومت جس طرح سنہ ۱۸۷۶ میں منظور ہوا اور ۵ نومبر سنہ ۱۹۱۸ تک جس طرح اس میں ترمیمیں ہوئیں اس کی سرکاری تحریر گنجان چھپی ہوی پچاس صفحوں پر مشتمل ہے۔ اس کی وجہ یہ ہے کہ مجالس وضع قوانین کی نسبت بالعموم رائے عامہ میں تغیر پیدا ہو گیا ہے۔ سو برس پہلے مجلس وضع قوانین پر عوام کو بے انتہا اعتماد تھا اور یہ معلوم ہوتا تھا کہ قوم کا اقتدار اعلیٰ اس جماعت میں مجتمع ہے۔ سو برس کے تجربے نے یہ ظاہر کر دیا ہے کہ خود مجلس وضع قوانین میں بھی خرابیاں و نقائص ہو سکتے ہیں اور عام بداطمینانی کا اثر یہ ہوا ہے کہ ان قائم مقاموں کی حرص و طمع اور رشوت ستانی سے قوم کو محفوظ رکھنے کی کوشش شروع ہو گئی ہے۔ اس کوشش کا نتیجہ یہ ہے کہ امریکہ کے نظامہائے سلطنت کی نوعیت، اساسی قانون کی باقی نہیں رہی ہے۔

ان تمام وجوہ سے صحت کے ساتھ یہ کہنا کہ ”قانون دستوری“ کے ٹھیک معنی کیا ہونا چاہیے ذرا مشکل کام ہے۔ اگر یہ الفاظ بالکل لفظی معنی میں

---

[1] مقابلہ کیا جائے الاباما کے نظام سلطنت (سنہ ۱۹۰۱ء)، اوہایو کے نظام سلطنت (ترمیم سنہ ۱۹۱۲ء) الاکولوراڈو کے نظام سلطنت (مرممہ تا ۵ نومبر سنہ ۱۹۱۸ء خصوصاً دفعات ۱۵ و ۱۶) وغیرہ کا۔

لئے جائیں اور ان کا منشاء وہ قانون ہو جو تحریری نظام سلطنت میں شامل ہو تو اس صورت میں ہم رواجی دستور اور عدالتی رائے کو ساقط کئے دیتے ہیں اور بہت سی ایسی چیزوں کو ان میں شامل کئے لیتے ہیں جو نظام سلطنت کی تحریر میں تو داخل ہیں مگر اساسی حیثیت نہیں رکھتیں۔ مثلاً سوئیزرلینڈ کے نظام سلطنت میں ایک دفعہ (شمارہ ۵۱) یہ داخل ہے کہ سوئیزرلینڈ کے اندر فرقہ جزوئٹ کے قیام کی اجازت نہیں ہے، اسے دستوری قانون صرف اسی اعتبار سے کہہ سکتے ہیں کہ وہ نظام سلطنت کی تحریر میں داخل ہے۔ جس ملک میں رواجی نظام سلطنت قائم ہوتا ہے وہاں "دستوری قانون" کے معنی ہیں وہ تمام رسم ورواج، اور قانون موضوعہ وغیر موضوعہ داخل ہوتے ہیں جو اساسی حیثیت رکھتے ہیں۔ درحقیقت اس تعریف میں دور کی سی کیفیت پائی جاتی ہے، مگر اس کا جو مفہوم ہے وہ اچھی طرح واضح ہے۔ مثلاً برطانیہ عظمی میں ۱۸۳۲ء، ۱۸۶۷ء، ۱۸۸۴ء، ۱۸۸۵ء کے پارلیمنٹ کے قوانین جس میں رعایا کی نیابت کا انتظام کیا گیا ہے، دستوری قوانین ہیں لیکن ۱۹۰۱ء کا قانون کارخانہ جو اسی مقتدر جماعت نے اسی طریقے سے منظور کیا ہے، دستوری قانون نہیں ہے۔

۸۔ آخر میں نظام سلطنت کی تبدیل و ترمیم کے متعلق بھی کچھ نہ کچھ کہنا چاہیئے۔ انگلستان اور ہنگری وغیرہ کے ایسے ملکوں میں یہ تبدیل و ترمیم وضع قانون کی دوسری معمولی کارروائیوں کی طرح سے عمل میں آتی ہے۔ بعض ایسے ممالک جن میں تحریری نظام سلطنت رائج ہے جیسے اطالیہ وغیرہ میں وہاں بھی یہی طریقہ جاری ہے۔ بعض تحریری نظامہائے سلطنت میں نظر ثانی کے لئے صاف قواعد معین نہیں ہیں۔ جیسا کہ ورٹمبرگ کے ۱۸۱۹ء والے نظام سلطنت اور فرانس کے ۱۸۱۴ء، ۱۸۱۵ء، اور ۱۸۳۰ء کے منشوروں کا حال ہے۔ ان صورتوں میں یہ سمجھ لینا چاہیئے کہ نظر ثانی کا اختیار معمولی قانون سازی کے طریق میں داخل ہے، مگر تحریری نظامہائے سلطنت کے بیشتر حصے میں نظر ثانی کا ایک خاص طریقہ معین ہے جس میں ہر نوع معمولی قوانین کی

منظوری کے بہ نسبت زیادہ پیچیدہ اور زیادہ مشکل طریقہ اختیار کیا جاتا ہے۔ جرمنی کے ۱۸۷۱ء کے نظام سلطنت میں (بموجب دفعہ ۷۸) معمولی قانون سازی کے طریق پر نظر ثانی کو جائز رکھا گیا تھا مگر شرط یہ تھی کہ ایوان اعلیٰ میں اگر چودہ رائیں اس کے خلاف ہو جائیں گی تو وہ اس کے خارج کر دینے کے لئے کافی ہونگی۔ چونکہ پرشیا کو سترہ رائیں حاصل تھیں اس لئے یہ دفعہ ہر ایسی ترمیم کے مانع تھی جس پر شاہ پرشیا (یعنے شہنشاہ جرمنی) رضامند نہو۔ دوسرے نظامہائے سلطنت میں بھی مختلف قسم کی تدبیریں اختیار کی گئی ہیں کہیں نظر ثانی کے لئے خاص پارلیمنٹ کا انتخاب ہوتا ہے (جیساکہ اسپین میں ہے) کہیں یہ شرط ہے کہ نظر ثانی کا مطالبہ بہم مجالس قانونی کی طرف سے علی التواتر ہو (جیساکہ ۱۸۷۵ء کے فرانسیسی نظام سلطنت میں قرار پایا تھا) اس وقت ایک طرف فرانس میں اور دوسری طرف ممالک متحدہ امریکہ میں جو طریقے رائج ہیں وہ نظر ثانی کی آسانی و دشواری کی دو متضاد صورتیں پیش کرتے ہیں۔ فرانس میں دار النائبین اور مجلس سینات کے متحدہ اجلاس میں نظام سلطنت کی ترمیم پیش ہو سکتی ہے۔ ابتداً یہ قاعدہ اس امید سے بنایا گیا تھا کہ اس سے جمہوریہ کو بادشاہی میں بدل دینے میں آسانی ہو گی۔ ایسے سہل العمل طریق ترمیم پر بالطبع یہ اعتراض عائد ہوتا ہے کہ اس سے قبل از وقت اور بغیر کافی غور و خوص کے تغیرات کر دینے کے خلاف کوئی ضمانت نہیں ہوتی۔ اس کے برخلاف ممالک متحدہ امریکہ میں یہ کارروائی نہایت درجہ پیچیدہ اور کثیر التعداد جماعات تشریعی کی نظر عنایت کی محتاج ہے[1]، یہ کہا جا سکتا ہے کہ درحقیقت ایک معنی میں ترمیمات کے دفعہ ۱۶ کے منظور ہونے کے قبل تک امریکی نظام سلطنت میں کوئی ترمیم ہی نہیں ہوئی تھی۔ اگر ان حالات کا تجزیہ کیا جائے جن کے تحت میں ابتدائی

---

[1] ممالک متحدہ امریکہ کے نظام سلطنت کی دفعہ پنجم جو اس کے قبل باب چہارم میں نقل کیجا چکی ہے اسے دیکھنا چاہیئے۔

پندرہ ترمیمات عمل میں آئے تھے تو اس سے یہ ظاہر ہو جائے گا کہ پہلی دس ترمیمیں (جن کا مجموعہ "قانون حقوق" کہلاتا ہے اور جو سلطنت کی کارروائی کے خلاف افراد کی آزادی کی حفاظت کے لئے تجویز ہوئی ہیں) وہ در حقیقت خود نظام سلطنت امریکہ کا جزو ہیں۔ ان کا اضافہ اس قرارداد کے مطابق ہوا تھا جو خود نظام سلطنت کی تصدیق کے وقت طے ہو گئی ہیں اور جن کا مقصود اس اعتراض کا رفع کرنا تھا جو میساچوسٹس اور دوسرے اطراف و جوانب میں کئے جا رہے تھے کہ مبادا جدید قومی حکومت کے تحت میں انفرادی آزادی ضائع ہو جائے[1]۔ گیارھویں اور بارھویں ترمیمیں جن میں کسی ریاست کے خلاف مقدمہ دائر کرنے اور رئیس جمہوریہ کے انتخاب کا طریقہ مذکور ہے محض فروگذاشتوں کی تلافی ہیں اور ان میں کوئی ایسی نئی روش نہیں اختیار کی گئی ہے جو نظام سلطنت کے مرتب کرنے والوں کے منشا کے خلاف ہو۔ تیرھویں چودھویں اور پندرھویں ترمیمیں جن میں غلامی کو ممنوع قرار دیا گیا ہے اور سفید رنگ و سیاہ رنگ قوموں کو یکساں سیاسی حقوق دینے کی کوشش کی گئی ہے، خانہ جنگی کے چھڑ جانے اور جنوبی حکومت کی "ترتیب جدید" قائم ہو جانے سے ان ترمیموں کو صرف تین چوتھائی ریاستوں کے مجالس واضع قوانین کی تصدیق حاصل ہو سکی[2]۔ اس طریقے پر یہ اعتراض بجا معلوم ہوتا ہے کہ عملی ضروریات کے لئے یہ زائد از ضرورت دقت طلب ہے[3]۔

---

[1] فسک کی تصنیف "تاریخ امریکہ کا نازک زمانہ" (Critical Period of American History) دیکھنا چاہیئے۔

[2] کرٹس کی ممالک متحدہ امریکہ کی تاریخ دستوری (Constitutional History of the United States) جلد دوم دیکھنا چاہیئے۔

[3] وڈرو ولسن اپنی کتاب ، کانگریس کی حکومت میں کہتے ہیں :—

"معلوم ہوتا ہے کہ اب خود حفاظت کے جوش سے زیادہ کوئی جوش، انقلاب کے ہیجان سے زیادہ کوئی ہیجان ایسا نہیں جو دفعہ (۱) کی وزنی اور ثقیل مشین کو چلا سکے۔"

سولھویں ترمیم اور اس سے بعد کی ترمیموں کی منظوری کا اس طریق سے عمل میں آنے سے جو نظام سلطنت میں بیان کی گئی تھی، یہ ظاہر ہوتا ہے کہ یہ نکتہ چینی صحیح نہیں ہے، لیکن یہ سوال پھر بھی باقی رہجاتا ہے کہ آیا ترمیم کے طریقہ میں یہ غلطی نہیں ہوگئی ہے کہ وہ کسی قدر پیچیدگی کی جانب مائل ہے۔ لیکن اس زمانے میں دستوری ترمیمات کا مذکورۂ بالا تمام تجویزوں سے زیادہ قطعی طریقہ خود قوم کی کارروائی ہے۔ خاص دستور کے مرتب کرنے کے لئے عارضی مجلس سیاسی کا طلب کرنا امریکہ کا مخصوص طریقہ سمجھا جا سکتا ہے، اس قسم کا نظام سلطنت ہر حالت میں تصدیق کے لئے عامۃ الناس کے سامنے پیش ہوتا ہے۔ ایسے نظام سلطنت جنہیں مجلس عارضی، براہ راست شائع و نافذ کردے (جیسا کہ ۱۸۹۵ء میں جنوبی کارولینا میں اور ۱۸۹۷ء میں ڈیلاویر میں واقع ہوا) اس زمانے میں شاذ و نادر ہوتا ہے۔ سوئزرلینڈ کی متحدہ حکومتوں اور آسٹریلیا کی دولت عامہ میں نظام سلطنت کی ترمیم کے جو طریقے رائج ہیں ان کا مقابلہ امریکہ کے طریق کارروائی سے کرنا خاص دلچسپی کا باعث ہوگا۔ سوئزرلینڈ میں ۱۸۷۴ء کے نظام سلطنت کے بموجب آئینی ترمیم کا دونوں ایوانہائے تشریعی میں معمولی کثرت رائے سے منظور ہو جانا کافی ہے اور اس کے بعد وہ قوم کے اظہار رائے کے لئے پیش کر دی جاتی ہے۔ اس کی تصدیق نہ صرف کثرت رائے ہی سے ہو جانا چاہئے بلکہ مشترکیت میں جو مختلف صوبے شامل ہیں ان کی بھی کثرت رائے شامل ہو جانا چاہئے۔ یہ بھی شرط ہے کہ ہر دو ایوانہائے تشریعی سے جب کوئی ایوان ترمیم کی خواہش کرے یا پچاس ہزار رائے دہندے اس کے لئے درخواست دیں تو اس کے بعد ترمیم کے اختیار کرنے یا نکرنے کے متعلق عام رائے معلوم کرنا چاہئے۔ آسٹریلیا کے متحدہ نظام سلطنت میں جو طریقہ اختیار کیا گیا ہے وہ بھی قریب قریب اسی کے ہے۔ ترمیم کی تجویز مجلس وضع قانون میں ہوتی ہے اور دونوں ایوانوں میں معمولی کثرت رائے سے منظور ہونے کے بعد قوم کے سامنے پیش کر دی جاتی ہے۔ اس کے قبول کئے جانے کے لئے یہ ضروری ہے کہ رایوں کی

مجموعی تعداد کے اعتبار سے کثرت حاصل ہو اور مختلف ریاستوں کا بھی زائد حصہ ان کے موافق ہو۔

قابل مطالعہ کتابیں

ارسطو ”سیاسیات“ (Politicls) مترجمہ جووٹ ۱۸۸۵ء کتاب سوم

ڈبلیو۔ ڈبلیو۔ ولوبی ”نوعیت وکیفیت سلطنت“ (The Nature of the State) ۱۸۹۶ء باب سیزدہم۔

سی بورژو ”قبول وتبدل دساتیر“ (Adoption and Amendment of Constitutions) (ترجمہ ۱۸۹۵ء) حصۂ اول۔

اسناد مزید

گارائش ”سیاسیات عامہ“ (Allgemeines Staatsrecht)

ٹی دولزی۔ ”علم سیاسیات“ (Political Science) ۱۸۷۸ء جلد اول۔

جی۔ ٹی۔ کرٹس۔ ”تاریخ آئینی ممالک متحدۂ امریکہ“ (Constitutional History of the United States) ۱۸۹۶ء۔

جے۔ فسک ”تاریخ امریکہ کا نازک زمانہ“ (Critical Period of American History) ۱۸۸۸ء۔

جے۔ کے۔ بلنچلی ”نظریۂ سلطنت“ (Theory of the State) ۱۸۸۵ء۔

ایچ۔ سجوک۔ ”مبادی سیاسیات“ (Elements of Politics) ۱۸۹۷ء۔

ڈبلیو۔ ڈننگ۔ ”تاریخ نظریات سیاسیہ قدیمہ ووسطیٰ“ (History of Political Theories Ancent and Medieual)

افلاطون ”ری پبلک“ (Republic) کتاب ہشتم۔

سی۔ ای۔ اسٹیونسز ”ماخذ ہائے دستور ممالک متحدہ“ (Sources of the Constitution of the United States)

جے شولر ''مطالعہائے دستوری'' (Constitutional Studies) سنہ ۱۸۹۷ء

ایف۔ جے سٹمسن ممالک متحدہ کے دو متفقی و ریاستی نظام سلطنت (Fedual
& State Constutions of the United States) سنہ ۱۸۹۷

حصّۂ دُوّم

ساخت و ہئیت حکومت

باب اوّل

تفریق اختیارات

۱۔ عاملانہ تشریعی، وعدالتانہ اختیارات کی نوعیت۔ ۲۔ علیحدگی اختیارات کا نظریہ۔ ۳۔ امریکہ وفرانس پر اس نظریہ کا اثر، ۴۔ زمانۂ موجودہ کی حکومتیں کس حد تک اس نظریہ پر عمل پیرا ہیں۔ ۵۔ براعظم یورپ کا انتظامی قانون ۶۔ نظریۂ تفریق اختیارات پر عام تنقید۔

۱۔ عاملانہ، تشریعی وعدالتانہ اختیارات کی نوعیت:۔ اس کتاب کے حصۂ اول میں ہم نے حکومت سے بحیثیت مجموعی بحث کی ہے اور یہ دکھایا ہے کہ سلطنت کی مجموعی قوت عمل کا تعلق افراد کے ساتھ کیا ہے۔ اب موجودہ وآیندہ ابواب کا مقصود یہ ہے کہ حکومت کی ہیئت ترکیبی کی مفصل تشریح کی جائے۔ اس کے لیئے بہترین صورت یہ ہے کہ حکومتی اختیارات کی جو تقسیم تشریعی اور عدالتانہ جماعتوں کے اندر کی جاتی ہے، اسی سے ابتدا کی جائے۔ ہر ایک حکومت جو نہایت ہی ابتدائی یا محدود حالت کے اندر مقید نہیں ہے اسے لازماً مختلف نوعیت کے فرائض کی انجام دہی کی ضرورت محسوس ہوتی ہے۔ مثلاً مجلس وضع قوانین کے رکن، حاکم مال اور جج کو جو فرائض انجام دینا پڑتے ہیں ان میں نہایت ہی بیّن فرق ہے۔ رکن مجلس کو وہ فرائض انجام دینا پڑتے ہیں جو قانون سے تعلق رکھتے اور وضع قوانین پر مشتمل ہوتے ہیں۔ پارلیمنٹ، مجلس بلدی، ترمیم نظام حکومت کے لیئے عارضی مجلس،

یہ سب وضع قانون کی جماعتیں ہیں۔ نظم معاشرت کی ابتدائی حالتوں میں اگرچہ اس فرض کے پورا کرنے کی کوئی اہمیت نہیں ہوتی کیونکہ اس زمانے میں بالارادہ قانون بنانے کا خیال بہت کم پیدا ہوتا ہے مگر زمانۂ جدیدہ کے پیچیدہ حالات میں اس کی اہمیت بہت بڑھ گئی ہے اور اس کی مستقل ضرورت قائم ہوگئی ہے، اگر یہ دیکھا جائے کہ قانون پر عمل ہونے اور اس کا مفہوم قرار دینے کے قبل اس کا وضع ہو جانا ضروری ہے تو اس اعتبار سے حکومت کے اختیارات میں توضیع قانون کا فرض، اخص الخاص فرض قرار پاتا ہے۔ جج اسٹوری نے اپنے "تشریحات نظام سلطنت" (Commentavies on the Constitution میں لکھا ہے کہ "وضع قانون کا اختیار ہر ایک آزاد حکومت میں ایک بہت بڑی اور غالب قوت ہے"۔ اگر محض اصولی نظر سے دیکھا جائے تو حکومت کا عاملانہ فرض (یعنے قانون کا نافذ کرنا)، دوسرے درجہ کا معلوم ہوتا ہے جو بلا غور و فکر انجام پا سکتا ہے، لیکن نفس الامر میں حکومت کی عاملانہ شاخ کے فرائض نہایت ہی اہم حیثیت رکھتے ہیں، قانون کتنی ہی توضیح اور شرح و بسط کے ساتھ بنایا جائے تاہم اس سے مفر نہیں ہے کہ قانون کا عمل میں لانا جن لوگوں کے ہاتھ میں ہو بہت کچھ ان کے اختیار تمیزی پر انحصار کیا جائے۔ بہت سے کام ایسے ہوتے ہیں (خاصکر غیر سلطنتوں کے تعلقات کا معاملہ) جن میں حکومت کی شاخ عاملانہ کو بغیر کسی قسم کی معینہ ہدایات کے عمل کرنا چاہیئے، اور اس خصوص میں اسے یہ ہر گز نہیں سمجھا جا سکتا کہ وہ محض حکومت کی شاخ وضع قانون کی کارکن ہے، سلطنت کی منتظم مادی طاقت یعنے فوج، بیڑہ، پولیس، وغیرہ عاملانہ جماعت کے زیر حکم ہوتے ہیں بلکہ ایک معنی کر کے وہ بھی عاملانہ جماعت کے جزو ہوتے ہیں۔

اہل ملک کو فرداً فرداً حکومت کے جس حصے سے واسطہ پڑتا ہے وہ بھی عاملانہ جماعت یعنی پولیس، حکام مال، عاملان ٹپہ وغیرہ ہیں۔ اصل یہ ہے کہ زمانۂ حال کی حکومتوں میں فوج اور بیڑے کو چھوڑ کر بھی عاملانہ جماعت کی تعداد باقی دو جماعتوں سے بہت بڑھی ہوئی ہے، ممالک متحدۂ امریکہ کے

عاملانہ ملازمان ملکی کی تعداد پانچ لاکھ کے قریب ہے، برخلاف ازیں متفقیہ ججوں اور کانگرس کے ارکان کی تعداد (۱۹۲۰ء میں) سات سو سے کم تھی، حکومت کے اعضائے عدالتی جن کا فرض یہ ہوتا ہے کہ وہ زیر بحث واقعہ پر قانون کا اطلاق کریں، وہ بھی اگرچہ عاملانہ جماعت کی طرح اصولاً مجلس وضع قانون سے کمزور درجہ پر نظر آتے ہیں مگر حقیقتاً وہ ایک ایسا کام انجام دیتے ہیں جو غایت کے لحاظ سے اہل ملک کے لئے سب سے زیادہ اہم ہے، اور ممالک متحدہ امریکہ میں تو اس جماعت کو نظام سلطنت کے متعلق بھی ایک خاص فرض انجام دینے کی اہمیت حاصل ہے۔

۲۔ تفریق اختیارات کا نظریہ۔ زمانۂ حال کی عمومی حکومت کے آغاز اور خاص کر اٹھارھویں صدی کی سیاسی تحریروں میں یہ امر علم سیاست کے اہم مسلمات میں داخل تھا کہ حکومت کی یہ تینوں شاخیں یعنے تشریعی عاملانہ و عدالتانہ جماعتیں ایک دوسرے سے الگ رکھی جائیں۔ ان میں سے ہر ایک شاخ کا کام علحدہ علحدہ اشخاص کی جماعتوں کے سپرد ہونا چاہئیے اور کسی ایک جماعت کو کسی دوسری جماعت پر کسی قسم کا غالب اختیار نہ ہونا چاہئیے۔ خیال یہ تھا کہ اس صورت سے عوام کی آزادی کی ایک خاص ضمانت ہو جائے گی بلکہ درحقیقت اسی کو بہترین ضمانت سمجھتے تھے یہی طریقہ نظریۂ تفریق اختیارات کے نام سے موسوم ہے، اس کہنے کا یہ منشا نہیں ہے کہ اٹھارھویں صدی میں یہ ایک بالکل نیا خیال پیدا ہوا تھا، اس کا سُراغ ارسطو کے زمانے تک چلتا ہے، پالیبیس نے اپنی "تاریخ روما" کی چھٹی کتاب میں جہاں رومانی نظام سلطنت پر بحث کی ہے تفصیل کے ساتھ ان متوازن اختیارات کا ذکر کیا ہے جو سینات کانسل اور ٹریبیون کو تفویض کیئے گئے تھے اور خود بھی اس پر اپنی پسندیدگی کا اظہار کیا ہے، لیکن یہ ایک طبعی امر تھا کہ شاہانہ مطلق العنانی کے زوال اور ۱۶۸۸ء کے انگریزی انقلاب کی سبق آموز مثال کے بعد وہ نظریات خاص طور پر مقبول ہو جاتے جو عوام کے اقتدار اعلیٰ کے امکانات کو عملی صورت میں

لانے کی طرف رہبری کرسکتے تھے۔ مانٹسکیو مصنف "روح قوانین" (۱۷۴۸ء Spirit of Laws) نے اس نظریہ کو ایک مشخص و پر زور صورت میں پیش کیا جس کا لازمی نتیجہ یہ ہونا تھا کہ آیندہ کے سیاسی تنظیمات پر اس کا پائدار اثر پڑتا۔ وہ لکھتا ہے کہ "اگر تشریعی و عاملانہ اختیارات ایک ہی شخص یا ایک ہی جماعت کے اندر جمع ہوجائیں تو پھر کسی قسم کی آزادی باقی نہیں رہجاتی کیونکہ یہ اندیشہ لگا رہتا ہے کہ بادشاہ یا سیناٹ اولاً ظالمانہ قانون بناوے اور پھر اس کے بعد خود ہی اس قانون کو ظالمانہ طور پر عمل میں لائے۔ علیٰ ہذا اگر عدالتی اختیارات، عاملانہ و تشریعی اختیارات سے علحدہ نہ کیئے جائیں تب بھی آزادی باقی نہیں رہتی۔ اگر اسے قانون سازی کی قوت کے ساتھ جمع کردیا جائے تو اہل ملک کی زندگی و آزادی کے اختیار پر کوئی قید باقی نہیں رہتی کیونکہ جو جج ہوگا وہی قانون کا بنانے والا بھی ہوگا۔ اگر اسے عاملانہ قوت کے ساتھ ملا دیا جائے تو جج کو ایک ظالم خودسر کی قدرت حاصل ہوجائیگی"۔[1] انگلستان کے مقنن اعظم بلیکسٹن نے بھی اپنی تصنیف "تشریحات قوانین انگلستان" (۱۷۶۵ء Commentavies on the Laws of England) میں اسی قسم کی رائے ظاہر کی ہے۔ وہ لکھتا ہے کہ "تمام مطلق العنان حکومتوں میں اقتدار اعلیٰ یعنی قوانین کے بنانے اور ان کے نافذ کرنے کا اختیار ایک ہی شخص یا ایک ہی جماعت کو حاصل ہوتا ہے اور جب یہ دونوں قوتیں ایک ہی ذات واحد میں مجتمع ہوجاتی ہیں تو پھر آزادی عامہ کوئی شئے نہیں رہجاتی"۔ ان دونوں مصنفوں نے تقسیم اختیارات کا جو نظریہ بیان کیا ہے اس کی جانب ان کا خیال برطانیہ کے نظام حکومت کے تجربہ سے منعطف ہوا ہے۔ جس زمانے میں انھوں نے یہ کتابیں لکھی تھیں اس زمانے میں طریق کابینی (مجلس وزرا کا طریقہ) ابھی ابتدائی حالت میں تھا۔ عملی حیثیت سے وضع قانون کا اختیار اور عاملانہ اقتدار جس طرح اب مجلس کابینہ (یعنے مجلس وضع قوانین کی ایک چیدہ جماعت) کے

---

[1] "روح قوانین" کتاب نہم باب ششم (Esprit des Lais)

ہاتھ میں جمع ہو گیا ہے یہ حالت اس وقت علانیہ پیدا نہیں ہوئی تھی۔ مانٹسکیو کے وقت کی برطانوی وزارت نے ہنوز ایک ذات واحد کی حیثیت نہیں پیدا کی تھی، وہ اپنے اراکین کے تخالف رائے کو جائز رکھتی تھی اور کل وزرا نہ ایک ہی وقت میں مقرر ہوتے اور نہ ایک ہی ساتھ علیحدہ ہوتے تھے۔ پس اس زمانے کے بعد سے برطانوی نظام حکومت میں جس امر کو سب پر تقدم حاصل ہو گیا اس کے سمجھنے میں مانٹسکیو سے اگر کسی قدر فروگذاشت ہو گئی تو اس میں وہ معذور تھا، اس نے یہ خیال کیا کہ بادشاہ اور ہر دو ایوانہائے پارلیمنٹ کو جو ایک دوسرے پر کوئی فوقیت نہیں حاصل ہے اور عدالت کا صیغہ ایک بڑی حد تک ان دونوں سے آزاد ہے اس سے یہ توازن اختیارات قائم ہے۔ بلیکسٹن نے محض ایک مقنن کی حیثیت سے نظام سلطنت پر نظر ڈالی، اس لیئے وہ مجلس وزرا کو کوئی چیز ہی نہیں سمجھتا۔ اس وقت تک قانونی حیثیت سے ارکان وزارت محض بادشاہ کے ملازم متصور ہوتے ہیں۔ ان کا سیاسی اتحاد عمل اور مجلس وضع قوانین کی رکنیت رواج کی بنا پر قائم ہے، اس کی کوئی قانونی بنیاد نہیں ہے۔

۳۔ امریکہ و فرانس پر اس نظریے کا اثر۔ پس اٹھارھویں صدی میں سیاسیات کے متعلق لکھنے والوں کے نزدیک یہ ایک مسلمہ عقیدہ سا ہو گیا کہ تقسیم اختیار کا اثر آزادی عامہ پر پڑتا ہے۔ اس امر کا نہایت ہی اہم اثر ممالک متحدۂ امریکہ کی تاریخ پر پڑا۔ جب ریاستوں کی حکومتیں قائم ہوئیں تو اس اصول مسلمہ نے قوّہ سے نکل کر فعل کی صورت اختیار کی اور حکومت کی مختلف شاخوں میں تفریق کر دی گئی، یہ تفریق اگرچہ بالکل مکمل نہیں تھی پھر بھی بہت وسیع الاثر تھی ریاستوں کے گورنروں اور مجلس وضع قوانین کا آزادانہ انتخاب اور گورنروں کو مجلس کے برطرف کرنے کے اختیار کا نہ ہونا نظام سلطنت میں داخل کر لیا گیا تھا، اور یہ طریق امریکہ کے خاص طریق حکومت کے اساسی جزو کی حیثیت سے اب تک قائم ہے۔ یہ امر کہ یہ طریقہ بالقصد و بالارادہ اختیار کیا گیا تھا اس سے ظاہر ہے کہ میساچوسٹس کے ۱۷۸۰ء والے نظام حکومت میں

یہ عبارت درج تھی (جو اکثر نقل کی جاتی ہے) کہ اس دولت عامہ کی حکومت میں قانون سازی کے صیغے کو کبھی عاملانہ وعدالتانہ اختیارات کے عمل میں لانے کا حق نہ ہوگا، نہ جماعت عاملانہ وضع قوانین یا عدالت کے اختیار عمل میں لائیگی اور نہ جماعت عدالتی تشریعی یا عاملانہ اختیار سے کام لے سکے گی۔ آخر تک یہ حکومت قوانین کی حکومت ہوگی، افراد کی حکومت نہیں ہوگی"۔ (حصۂ اول دفعہ ۳۰)

۱۷۸۷ء میں جو مجلس عارضی متفقہ نظام سلطنت کے مرتب کرنے کے لئے مقرر ہوئی اس پر بھی اس نظریے کا بہت بڑا اثر پڑا۔ اس کے ارکان نے یہ ضرور تسلیم کیا کہ اصول تفریق کی سختی میں کسی قدر اعتدال پیدا کرنا چاہیئے مگر فی الجملہ انھوں نے اس اصول کو تسلیم کر لیا تھا، اور اسی کو ممالک متحدہ کے نظام سلطنت کی بنیاد قرار دیا فیڈرلسٹ[1] میں یہ لکھا گیا ہے کہ "تشریعانہ، عاملانہ وعدالتانہ اختیارات کا ایک ہی جگہ جمع ہو جانا خواہ وہ معدودے چند افراد کے ہاتھوں میں ہو یا ایک جماعت کثیر کے ہاتھ میں ہو اور یہ افراد و جماعت خواہ موروثی ہو یا اپنی طور پر قائم ہو گئی ہو یا انتخاب شدہ ہو ہر حال میں یہی کہنا پڑتا ہے کہ یہی ہُو بہو مطلق العنانی ہے"۔

لیکن ۱۷۷۶ء و ۱۷۷۷ء میں مختلف ریاستوں میں جو نظامہائے حکومت مرتب ہوئے اور ۱۷۸۹ء میں جو متحدہ دستور ترتیب دیا گیا ان میں بھی حکومت کی تفریق اختیارات کو قطعی و کامل طریق پر نہ اختیار کرنے سے بالطبع یہ سوال پیدا ہوتا ہے کہ کس حد تک اس قسم کی تفریق ممکن ہے اور اگر یہ اصول کامل طور پر اختیار کیا جائے تو اس سے کیا صورت ظہور پذیر ہوگی۔ اس سے جس قسم کا نظام سلطنت قائم ہوگا اس کا خاکہ یہ ہوگا کہ، ایک مجلس وضع قوانین ہوگی جسے براہ راست قوم نے منتخب کیا ہوگا۔ عاملانہ حکام کی ایک جماعت ہوگی جسے مجلس وضع قوانین کے

---

[1] یہ وہ مقالات کا مجموعہ ہے جو ہملٹن، میڈیسن اور جے نے دستور امریکہ کی حمایت میں لکھے تھے۔

اثر سے علیحدہ یا تو قوم نے منتخب کیا ہوگا یا قوم کی منتخب کردہ جماعت نے اسے مقرر کیا ہوگا، اسی طرح ججوں کا بھی انتخاب ہوگا اور اپنی مدت ملازمت اور اپنے معاوضے کے لیئے وہ مجلس وضع قوانین و جماعت عاملانہ دونوں سے آزاد ہوں گے۔

لیکن اب بھی یہ سوال رہجاتا ہے کہ حکام اگر اپنے فرض منصبی کو پورا نہ کریں یا اپنے قانونی اختیارات سے تجاوز کر جائیں اور اس صورت میں عدالت میں ان پر مقدمہ چلایا جائے تو یہ امر تفریق کامل کے خلاف ہوتا ہے یا نہیں۔

جب براعظم یورپ کے انتظامی قانون پر بحث ہوگی اس وقت اس مسئلہ پر غور کیا جائے گا لیکن یہاں پر ہم یہ فرض کیئے لیتے ہیں کہ حکومت کے تینوں صیغوں کے انتخابات علیحدہ علیحدہ ہوئے اور ہر ایک صیغہ کے عہدہ دار اپنے قیام ملازمت کے متعلق ایک دوسرے سے بالکل آزاد ہیں تب بھی تفریق کامل کا ہونا مترتب نہیں ہوتا اور حقیقت یہ ہے کہ تفریق کامل کا ہونا ایک خیال محال ہے۔ حکام جن قوانین کو نافذ کریں گے اور عدالتیں جن قوانین کے موافق فیصلہ کریں گی وہ بہر نوع وہی قانون ہوں گے جنھیں مجلس وضع قوانین نے بنایا ہوگا۔

یہ بھی خیال رکھنا چاہیئے کہ ممکن ہے کہ اس طرح سے وضع کیا ہوا قانون بے انتہا ظالمانہ و نامنصفانہ ہو۔ پھر بھی حکام اور ججوں کو اسی کو عمل میں لانا ہوگا اور اسلیئے تفریق اختیارات سے فی حد ذاتہ انفرادی آزادی کی ذمہ داری نہیں ہوتی۔

فرانس کے دور انقلابی میں اس تفریق نے جو اثر پیدا کیا وہ کسی طرح اُس اثر سے کم نہ تھا جو ممالک متحدۂ امریکہ میں پیدا ہوا۔ ۱۷۸۹ء کی مجلس ترکیب نظام سلطنت نے نئی حکومت کی ترتیب ہیئت میں اسے بنیادی اصول کے طور پر اختیار کیا۔ اپنے نظام سلطنت کے شروع میں انھوں نے تمہیداً جو "اعلان حقوق" شامل کیا ہے اس کی سولھویں دفعہ میں یہ لکھا ہے کہ۔

"وہ تمام نظم معاشرت جس میں تفریق اختیارات معین و مشخص نہ ہو گیا ہو اس کا کوئی نظام سلطنت نہیں ہوتا" اس عام اصول کے موافق، اس نظام سلطنت کی رو سے ایسی مجلس وضع قوانین مقرر کی گئی جس کے برطرف کرنے کا اختیار بادشاہ کو نہیں دیا گیا۔ وزرا اور دوسرے حکام اس میں شامل

ہونے سے ممنوع قرار پائے تھے، قانون کی ہدائت کا حق بادشاہ کو حاصل نہیں تھا، اور حق التوا بھی جزوی طور پر ملا تھا، اور قوم کے منتخب کردہ ججوں کا تعین کیا گیا تھا، بعد میں ۱۷۹۵ء کے نظام سلطنت نے اس تفریق میں یہ تبدیلی کردی کہ ایک مرکب جماعت عاملانہ یعنے ڈائرکٹری مقرر کی جس کا انتخاب خود مجلس وضع قوانین کی طرف سے ہوتا تھا۔

۴۔ زمانۂ موجودہ کی حکومتیں کس حد تک اس نظریہ پر عمل پیرا ہیں

انیسویں صدی کے دوران میں تفریق اختیارات کے اس نظریہ کی سابق منزلت بہت کچھ گھٹ گئی ہے، برطانوی نظام سلطنت کی نمایاں مثال نے اسے ایک مسلمہ عام، تجویز کے درجہ سے گرا دیا ہے، مانٹسکیو کے بعد سے برطانیہ میں طریق کابینی کی ترقی نے قانون سازی اور قوت عاملانہ دونوں کے اختیارات ایک ہی جماعت کے ہاتھوں میں مجتمع کردیئے ہیں لیکن یہ کہنا بالکل خلاف ہے کہ اس کی وجہ سے برطانیۂ عظمیٰ میں آزادی عامہ کو کسی قسم کا نقصان پہنچا ہے۔ برطانوی نظام سلطنت کی صورت موجودہ میں عاملانہ حکومت کی انجام دہی اٹھارہ یا بیس آدمیوں کی ایک جماعت کے ہاتھ میں ہوتی ہے، اس کے ساتھ ہی توضیع قوانین کی کارروائی کی سربراہی بھی انھیں لوگوں کے ہاتھ میں ہوتی ہے کیونکہ مجلس وضع قوانین کا حصۂ غالب یعنی دار العوام ان کی کارروائیوں کی تائید کے لئے تیار رہتا ہے۔ پس اس طرح تقسیم اختیارات کے خیال کے بالکل مخالف صورت نظر آتی ہے۔ عاملانہ عہدہ دار اپنے عہدوں پر اسی وقت تک قائم رہتے ہیں جب تک وضع قانون کی قوت ان کے ہاتھ میں ہوتی ہے لیکن نظام سلطنت کے قانونی نظریہ میں اب بھی یہی نظر آتا ہے کہ مخالف طاقتیں کم وبیش ایک متوازن حد پر قائم ہیں یعنے بادشاہ اور اس کے وزرا عاملانہ حکومت کا کام انجام دیتے ہیں اور ایوانہائے پارلیمنٹ قانون بناتے ہیں۔ (قانونی نظریہ کے موافق وزرا کا تقرر بادشاہ کی مرضی سے ہوتا ہے اور قانوناً وہ محض بادشاہ کے ملازم سمجھے جاتے ہیں) انگلستان کے مشہور اقتصادی مصنف اور مضمون نگار

والٹر بیجہٹ نے اپنی کتاب "نظام سلطنت انگلشیہ" (سنہ ۱۸۶۷ء English Constitution) میں برطانوی حکومت کا جس طرح تجزیہ کر کے دکھایا ہے اس سے یہ ظاہر ہو گیا ہے کہ برطانوی نظام سلطنت کے متعلق سابق میں جو خیالات قائم تھے، وہ کابینی حکومت کی ترقی کی وجہ سے موجودہ حالات کے بالکل منافی ہو گئے ہیں، اور بھی بعض مراتب و مراحل ایسے ہیں جن سے یہ معلوم ہوتا ہے کہ عملی حیثیت سے برطانوی نظام حکومت میں بعض صورتیں تقسیم اختیارات کی قائم ہیں، جن میں سب سے زیادہ قابل لحاظ صورت ججوں کے عہدے کی میعاد ہے، چونکہ ان کا تقرر زندگی بھر کے لئے یا اس وقت تک کے لئے ہوتا ہے جبتک کہ وہ اپنے کام کو خوبی کے ساتھ انجام دیتے رہیں اس لئے وہ عملاً آزاد رہتے ہیں۔

علی ہذا فرانس و اطالیہ کی موجودہ پارلیمنٹی حکومتوں میں بھی تقسیم اختیارات نظر نہیں آتی۔ فرانس میں صدر جمہوریہ کا انتخاب مجلس وضع قوانین کی طرف سے ہوتا ہے اور اس کے وزرا قانوناً تو نہیں مگر عملاً دارالنائبین کے فریق غالب کے قائم مقام ہوتے ہیں۔ اسی طرح شاہ اطالیہ بھی فریقانہ وزارت کے ذریعہ سے حکومت کرتا ہے۔ جرمنی میں دستور متفقیہ پر جس طرح عمل ہوتا تھا اس میں حکومت کے اختیارات منقسم نہیں تھے متفقیت کی عاملانہ قوت شہنشاہ جرمنی کے ہاتھ میں تھی اور شاہ پرشیا ہونے کی حیثیت سے وضع قوانین کے معاملہ میں بھی اسے بہت کچھ اقتدار حاصل تھا اولاً یہ کہ بہت سے امور ایسے تھے جو "بنڈسراتھ" (یعنی مجلس نمایندگان ملوک) میں اس وقت تک منظور نہیں ہوسکتے تھے[1] جبتک کہ شہنشاہ کا مقرر کردہ وکیل اس پر رضامند نہو۔ فوج، بیڑا، کرورگیری (محصول اشیائے صنعتی اندرون ملک کے موجودالوقت قواعد میں ہر طرح کا تغیر و تبدل اس ضمن میں داخل تھا اسی توسط سے اسے یہ بھی اختیار حاصل تھا کہ اپنی طرف سے جو قانون چاہے پیش کرے۔

---

[1] نظام سلطنت متفقیہ دفعات ۳۵ و ۳۶۔

"بُنڈسراٹھ" کی اٹھاون[1] رایوں میں سے سترہ رائیں اس کے زیر اثر ہوتی تھیں اور آئینی تغیرات کے متعلق اسے حقِ امحا حاصل تھا۔

ممالک متحدۂ امریکہ تک کے نظام سلطنت کی رو سے تقسیم اختیارات کا اصول صرف متفقہ حکومت میں ایک معتدل حد کے اندر اختیار کیا گیا ہے۔ یہ بھی نہیں ہے کہ جماعت عاملانہ وضع قوانین کی شرکت سے بالکل محروم ہو کیونکہ کانگرس کے منظور کردہ قوانین کے اِمحا کا حق ایک حد تک رئیس جمہوریہ کو حاصل ہے اور اپنے صدارتی پیغامات کے ذریعہ سے اسے ایک ایسی قوت حاصل ہے جو ہدائت کے مماثل ہے۔ نہ یہ ہے کہ مجلس وضع قوانین عاملانہ حکومت کی شرکت سے بالکل علیحدہ ہو کیونکہ معاہدات و تقررات کے لئے مجلس سینات کی منظوری ضروری ہے۔ ججوں کا تقرر عاملانہ جماعت کی طرف سے ہوتا ہے اور عدالتوں کو یہ اختیار حاصل ہے کہ حکومت کی دوسری دونوں شاخوں کی نسبت یہ فیصلہ کریں کہ ان کے کام نظام سلطنت کے موافق ہیں یا نہیں۔ نظام سلطنت کے قانون کے موافق جس قلیل حد تک تفریق اختیارات کو روا رکھا گیا ہے حکومت کی عملی کارروائی میں اس کی وسعت اور بھی زیادہ ہو جاتی ہے، یہاں سیاسی گروہ بندی کی موجودگی ایک اہم جزو ہے۔ یہ طریق گروہ بندی اگرچہ حکومت کے قانونی نظم و عمل کے دائرہ سے باہر ہے مگر مجلس وضع قانون اور عاملانہ حکومت کے ممتاز ارکان کے درمیان یہی فریقانہ طریق ربط و اتحاد کا باعث ہوتا ہے۔ جب کبھی ایسا ہوتا ہے کہ حکام عاملانہ اور ایوانہائے کانگرس کے فریق غالب ایک ہی گروہ سے ہوتے ہیں، تو پھر وہ دونوں ایک ہی خیالات و اثرات کے تحت میں کام کرتے ہیں اور باتفاق ہمدیگر ایک ہی مقصد کے حاصل کرنے میں سرگرم رہتے ہیں۔ چنانچہ سنہ ۱۸۹۵ء سے سنہ ۱۹۱۱ء تک برابر ایسا ہی ہوتا رہا ہے۔ بیشک یہ خیال ہو سکتا ہے کہ ممالک متحدۂ امریکہ میں

---

[1] سنہ ۱۹۱۱ء میں جب السا س لورین کو تین رائیں عطا کی گئیں تو بُنڈسراٹ کی رائیں اکسٹھ تک بڑھ گئیں۔

سیاسی گروہ بندی کا ایسے منضبط طور پر اور ایسے پر زور طریقے سے نشو و نما پانا اس کوشش کا ایک "طبعی" نتیجہ ہے کہ حکومت کے اختیارات ایک دوسرے سے جدا رکھے جائیں گویا خود فطرت ہی نے یہ فکر کر دی تھی کہ وہ ایک نئے نظام ترکیبی کی غلطی کی اصلاح کر دے، یہ فعل بالکل ایسا ہی ہے جیسا فطرت کی طرف سے ایک شکستہ عضو کی درستی میں ظاہر ہوتا ہے[1]۔ ریاستی حکومتوں میں تفریق اختیارات نسبتاً زیادہ مکمل ہے۔ قوم کی طرف سے گورنر، جماعت عاملانہ مجلس وضع قوانین اور ججوں کا علٰحدہ علٰحدہ انتخاب نظام سلطنت کی مروجہ ترتیب کے موافق ہر جگہ شائع و ذائع ہے۔ اتحاد کی تقریباً ہر ایک ریاست میں والی کو امتناع کے جزوی اختیارات اور مجلس وضع قوانین کے نام پیغامات بھیجنے کے حق کا حاصل ہونا گویا اس اصول کی سختی کو نرم کر کے اس سے تجاوز کرنا ہے[2] علاوہ ازیں تمام ریاستوں میں عدالتوں کو یہ حق حاصل ہے کہ ارکان حکومت کے سرکاری افعال کے متعلق شکایات کی سماعت کر سکیں۔

۵۔ **براعظم یورپ کا انتظامی قانون۔** براعظم یورپ کے ممالک میں اصول تفریق اختیارات کا استعمال جس طرح کیا جاتا ہے وہ اہل امریکہ کے خیالات سے بالکل مختلف ہے۔ حکومت کے عہدہ دار سرکاری حیثیت سے جو کچھ کریں اس کے لیئے وہ عام عدالتوں میں بازپرس کے لیئے طلب نہیں کیئے جا سکتے، نہ عدالت کو یہ مجاز ہے کہ مجلس وضع قوانین کے

---

[1] الف۔ گڈنو "سیاسیات و نظم و نسق" (Politics and Administration)

[2] آر۔ ال۔ اشلی نے (امریکی سلطنت متفقیہ سنہ ۱۹۱۱ء میں) جو اندازہ کیا ہے اس سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ سنہ ۱۹۱۱ء میں چھیالیس ریاستوں میں سے روڈ آئلینڈ، اوہایو شمالی کیرولینا، کے سوا اور تمام ریاستوں میں والی کو حق امتناع حاصل تھا۔ تین ریاستوں میں کسی امتناع کو باطل کرنے کے لیئے تین خمس رایوں کی ضرورت تھی۔ انتالیس ریاستوں میں دو تہائی رائیں کافی تھیں اور گیارہ ریاستوں میں معمولی کثرت رائے درکار تھی۔ بعض ریاستیں کثرت رائے کا شمار منتخب شدہ ارکان کے فیصلہ کے حساب سے کرتی ہیں اور بعض ارکان موجودہ کے اعتبار سے۔

کسی قانون کے جواز کے متعلق بحث کر سکے۔ اس طریق کار کو تفریق اختیارات کے اصول پر اس طور سے مبنی کیا جاتا ہے کہ عاملانہ و عدالتانہ جماعتیں حکومت کی تیسری شاخ مجلس قوانین کے زیر اقتدار آجانے سے محفوظ رہیں، لیکن اس حفاظت کا نقصان اہل ملک کو فرداً فرداً برداشت کرنا پڑتا ہے۔ تفریق کے اس مغالطہ آمیز طریق کا نتیجہ یہ ہوتا ہے کہ جماعت عاملانہ کی قوت بہت بڑھ جاتی ہے حکومت کی عاملانہ و عدالتانہ شاخوں میں جو تعلقات اس طرح پیدا ہوتے ہیں ان پر کسی آیندہ باب میں زیادہ تفصیل سے بحث کیجائیگی۔

۶۔ نظریۂ تفریق اختیارات پر عام تنقید۔ آخر میں یہ غور کرنا باقی ہے کہ تفریق اختیارات کے نظریہ کو کس حد تک قرین صحت سمجھا جا سکتا ہے۔ مانٹسکیو اور بلیکسٹن کے اقتباسات بالا میں اسے جس طرح کے مسلمہ عام اصول کے رنگ میں ظاہر کیا گیا ہے اس اعتبار سے تو وہ بلاشک و شبہہ غلط ہے، یہ صحیح نہیں ہے کہ جہاں کہیں اختیارات عاملانہ و اختیارات وضع قوانین ایک ہی شخص کے پاس جمع ہو جائیں، وہاں آزادی عامہ باقی نہیں رہتی۔ صرف برطانیۂ عظمیٰ کی مثال اس کے ثبوت کے لئے کافی ہے۔ یہ بھی صحیح نہیں ہے کہ حکومت کے اختیارات کی اگر تفریق ہو جائے تو لازماً شخصی آزادی کی ضمانت ہو جاتی ہے اور ظلم و جور کا امکان باقی نہیں رہتا ہے اور اس سے فی نفسہ و بذاتہ ''اشخاص کی نہیں بلکہ قوانین کی حکومت'' قائم ہو جاتی ہے۔ اسی طرح اگر حکومت کی ایک ہی مجلس یا ناظموں کی ایک ہی جماعت سب کام انجام دیتی ہو تو اس سے یہ لازم نہیں آتا کہ وہ لامحالہ مطلق العنانہ طریق پر کاربند ہو جائے گی نہ اس سے یہ مستنبط ہوتا ہے کہ عاملانہ عہدہ دار اور وضع قوانین کی مجلس اگر انتخاب سے مقرر ہو اور وہ علیحدہ علیحدہ کام کریں تو وہ لامحالہ مفاد عامہ کو مد نظر رکھکر کام کریں گے۔ لیکن اگرچہ اس قسم کا کوئی مسلمہ عام اصول موضوعہ نہیں قرار دیا جا سکتا پھر بھی یہ صحیح ہے کہ معاملات عامہ کی کارروائی میں اختیارات کا ایک حد تک منقسم ہو جانا حکومت کے کاموں میں متانت پیدا کرنے کا باعث ہوتا ہے۔ جماعت عاملانہ اور جماعت وضع قوانین کی ترکیب میں جن مختلف شرائط کی

ضرورت ہے ان کی بحث آیندہ ابواب میں ہو گی لیکن یہ ظاہر ہے کہ دونوں کو بالکل ایک کر دینا کسی طرح مناسب نہیں ہو سکتا۔ محکمۂ عدالت کی تفریق اختیارات کے باب میں سب نے یہی موزوں سمجھا ہے، کہ کم از کم انھیں عہدہ پر قائم رہنے میں آزادی ملنا چاہیئے۔ بعض جماعت عاملانہ کا مجلس وضع قوانین کے زیر اثر ہونا (جیساکہ برطانیۂ عظمیٰ کے طریق کابینہ میں ہے) یا ریاستہائے امریکہ کی حکومتوں کے مروجہ طریق کی پیروی کرنا یہ ابھی بحث طلب مسئلہ ہے، اس کا فیصلہ ہر قوم کے مخصوص حالات اور اس کے سابقہ تاریخی واقعات پر مبنی ہے۔ اہل امریکہ کا میلان طبیعت اس طرف ہے کہ حکام کا انتخاب عوام کی رائے سے ہونا چاہیئے۔ بہت سے قابل لکھنے والوں نے امریکی طریق کی بہت خوبی کے ساتھ تائید کی ہے از انجملہ اے لارنس لوئل نے اپنے "مضامین دربارۂ حکومت" (Essays on Government) میں اور جان فسک نے اپنی کتاب "امریکہ کی حکومت دیوانی" (Civil Government in America) میں اس پر بحث کی ہے، دوسری طرف اہل انگلستان کا میلان یہ ہے کہ وہ ان اختیارات کے مجلس کابینہ کے ہاتھ میں مجتمع ہونے کو اپنے طریق حکومت کی بہت ہی قابل قدر خصوصیت سمجھتے ہیں۔

کتب قابل مطالعہ

مانٹسکیو۔ روح القوانین (Esprit des Lcis) (سنہ ۱۷۴۸ء) کتاب نہم باب ششم

رسالہ فیڈرسٹ (Fedarist) سنہ ۱۷۸۸ء مضامین شمارہ ۴۷ لغایت ۵۱۔

ڈبلیو بیجہٹ۔ نظام سلطنت انگلشیہ (English Cinstitution)

اسناد مزید

پالیبیس۔ تاریخ روما (History of Rome) کتاب ششم۔

الیف۔ گڈنو۔ مقابلتی انتظامی قوانین (Comparative Administrative Law) سنہ ۱۸۹۷ء۔

ایم۔ الیف ہیلی دساتیر فرانس (Les Constitutions de la France) سنہ ۱۸۸۰ء

الف۔ گڈنو۔ سیاسیات و انتظامات (Politics and Administration) سنہ ۱۹۰۰ء۔

ب۔ ایل۔ لوئل۔ مضامین در بارۂ حکومت (Essays on Government) سنہ ۱۸۸۹ء۔

ج۔ فسک۔ امریکہ کی حکومت دیوانی (Civil Government in America) سنہ ۱۸۹۱ء۔

نقشہ مجالس وضع قوانین ۱۹۱۲ء

اسماء ممالک	اسماء ایوان اعلیٰ	اسماء ایوان ادنیٰ	[illegible]	[illegible]	میعاد ایوان اعلیٰ	میعاد ایوان ادنیٰ	ترکیب ایوان اعلیٰ				ہر دو ایوان کے تعلقات باہمی
							[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	
ممالک متحدہ امریکہ	سینٹ (سینات) Senate	دارالنواب House of Representatives	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
سلطنت متحدہ (برطانیہ)	ہاؤس آف لارڈز (دارالامرا) House of Lords	ہاؤس آف کامنز دارالعوام House of Commons	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
کناڈا	سینٹ سینات Senate	ہاؤس آف کامنز (دارالعوام) House of Commons	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
آسٹریلیا	سینٹ سینات Senate	ہاؤس آف ریپریزنٹیٹوز دارالنواب House of Representatives	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
فرانس	سینٹ سینات Senate	[illegible] Chamber of Deputies	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
شہنشاہی جرمنی (سنہ ۱۹۱۲ء)	[illegible] Bundesrath	ریشتاگ Reichstag	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
پرشیا (سنہ ۱۹۱۲ء)	ہیرن ہاس دارالامرا Herrenhaus	[illegible] دارالوکلاء Abgeordnetenhaus	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
اسپین	سینیڈ سینات Senate	[illegible] Congress	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
آسٹریا (سنہ ۱۹۱۲ء)	ہیرن ہاس دارالامرا Herrenhaus	[illegible] دارالوکلاء Abgeordnetenhaus	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
ہنگری	[illegible] دارالامرا Forendihaz	[illegible] دارالوکلاء Kepviselohaz	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	Delegations [illegible]
اٹلی	سینیٹو سینات Senate	[illegible] دارالمبعوثین Chamber of Deputies	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
سوئٹزرلینڈ	[illegible] Standerath	[illegible] Nationalrath	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

[illegible]

باب دوم

مجلس وضع قوانین

۱ مجلس وضع قوانین ۔ عام شرائط، طریق کارروائی وغیرہ ۔ ۲ دو ایوانی طریقہ ۔ اس کے اختیار کرنے کے وجوہ ۳ ایوانہائے اعلیٰ کی ہئیت ترکیبی ۔ ۴ دونوں ایوانوں کے درمیان تقسیم اختیارات ۔ ۵ بلاواسطہ قانون سازی، بدائت و مراجعہ ۔

۱۔ مجلس وضع قوانین، عام شرائط، طریق کارروائی وغیرہ

سابق باب میں یہ بیان ہو چکا ہے کہ حکومت کی مختلف شاخوں کی ترکیب میں ایسے تعریفات کا ہونا ضروری ہے جن سے ہر ایک کی مختص ضرورتیں پوری ہو سکیں ۔ عاملانہ حصہ کا تعلق بحث مباحثہ کے بجائے عملی کارروائی سے زیادہ رہتا ہے، اس کے ضروریات میں شرط اول اُس کی مستعد کاری اور اتحاد مقصد ہے ۔ عدالتانہ حصہ کے لیئے رائج الوقت قانون کی نفاذ پذیری سے علمی و اصطلاحی واقفیت اور اس طرح کا تربیت یافتہ بلکہ استدلالی ملکہ جو قانون کو برمحل کام میں لانے کے لیئے درکار ہو سب شرائط سے بالاتر شرط ہے ۔ اس کے برعکس، مجلس وضع قوانین کا وصف اعلیٰ یہ ہے کہ وہ ایک مشاورتی یا غور و بحث کی مجلس ہے اور غور و بحث کے لیئے ایک عقل کے بجائے دو عقلیں زیادہ بہتر ہیں، اور دو کے بجائے دو سو اور زیادہ موزوں ہیں ۔ وضع قوانین کی جماعت میں کثیر التعداد اشخاص کا ہونا ضروری ہے جو بیشمار اغراض،

مغائر نقطہائے نظر اور قوم کے مختلف حقوق کی نمایندگی کرتے ہوں؛ مجلس وضع قوانین کی وسعت کے لئے یہ نہیں کہا جا سکتا کہ فلاں حد اس کے لئے موزوں و مناسب ہے، کیونکہ تعداد کی زیادتی سے ایک طرف اگر عقلی فائدہ ہوتا ہے تو دوسری طرف انتظام مجلس کا سنبھالنا مشکل ہو جاتا ہے۔ فرانس کی مجلس ترکیبی جو سنہ ۱۷۸۹ء میں طلب کی گئی تھی وہ تقریباً ۱۲۰۰، ارکان پر مشتمل تھی۔ ازمنۂ جدیدہ کی مجالس میں یہ سب سے بڑی مجلس تھی، اور اس کا قابو میں رکھنا کسی طرح سے ممکن نہ تھا۔ دنیا میں انتخاب عام سے جو مجالس وضع قوانین قائم ہیں ان میں سنہ ۱۹۱۹ء میں واشنگٹن کے دار النائبین میں ۴۳۳، برطانیہ کے دار العوام میں ۷۰۷، فرانس کے ایوان وکلا میں ۶۰۲۔ اٹلی کے دار الوکلا میں ۵۰۸۔ اور اسپین کی کانگریس میں ۴۱۷۔ ارکان تھے۔ ممالک متحدۂ امریکہ کی مختلف ریاستوں کی مجالس وضع قوانین میں ارکان کی تعداد میں ایک دوسرے سے بہت اختلاف ہے سنہ ۱۹۱۹ء میں میساچوسٹس کے ایوان ادنے میں ۲۴۰۔ ارکان تھے اور ڈلاویر میں صرف ۳۵ ہی تھے۔

اس قسم کی وسیع التعداد جماعتوں میں عملاً قانون سازی کا کام انجام دینا بغیر اس کے قریب بمحال ہے کہ ان کی کارروائی کے لئے خاص طور و طریق اختیار کئے جائیں۔ کوئی بڑا مجمع جو بغیر ضوابط و قواعد کے بے سوچے سمجھے کارروائی کرتا ہو وہاں سوائے بک بک کے اور کسی امر کی توقع بعید از قیاس ہے اور اس کی قرار دادیں بقول مسٹر بیجہٹ "مجلس ہی کے اندر پھنس کر رہ جائیں گی"۔ سنہ ۱۷۸۹ء کی جس فرانسیسی مجلس کا اوپر ذکر ہو چکا ہے اس کا انجام یہی ہوا کہ وہ اپنے پہلے جوش میں، باضابطہ طریق کار پر عمل پیرا ہونے کے بجائے وقتی جوش کے زور پر چل نکلنے کی طرف مائل ہو گئی۔ انھوں نے اس صلاح کو نامنظور کر دیا کہ وہ (برطانیۂ عظمیٰ کے) دار العوام کے نافذ الوقت قواعد کو اختیار کریں۔ گورنر مارس جو اس زمانہ میں پیرس میں موجود تھا اور ان کی کارروائیوں کو دلچسپی کے ساتھ غائر نظر سے دیکھتا رہتا تھا اس نے

لکھا ہے کہ "وہ اپنی مجلس میں کسی امر پر بھی بحث نہیں کرتے" ان کے وقت کا زیادہ حصہ واہ واہ کرنے اور شور مچانے میں گزر جاتا ہے"۔ پس عالمگیر تجربہ نے یہ ظاہر کر دیا ہے کہ کسی ایسی شئے کی ضرورت ہے جسے قانون سازی کا طریق کار کہا جائے یعنے کام کا وہ معینہ طریقہ ایک شرط ضروری سمجھا جائے جسے کسی قانون کی باضابطگی کے لئے مجلس واضع قوانین اختیار کرے، اس قسم کے قواعد دنیا کی تمام خاص خاص مجالس وضع قوانین نے قبول کر لئے ہیں۔ یہ صحیح ہے کہ یہ قواعد خود انھیں مجلسوں کے مقرر کئے ہوئے ہیں اور اس لئے سخت ضرورت پیش آجانے پر وہ اسے معطل بھی کر سکتی ہیں۔ مقصد پیش نظر صرف یہ ہوتا ہے کہ کام ترتیب خوبی کے ساتھ انجام پائے، ایک طرف آنکھ بند کر کے بے سوچے سمجھے کام کرنے کو روکا جائے اور دوسری طرف مباحثوں میں لایعنی طول بھی نہ ہونے پائے۔ جو قواعد اس ضرورت سے اختیار کئے جاتے ہیں وہ اس وجہ سے نہایت پیچیدہ اور پریشان کن ہو جاتے ہیں کہ اس زمانہ میں مجالس وضع قوانین کو بہت کثرت سے کام درپیش رہتے ہیں اور ان سب کاموں پر کچھ نہ کچھ وقت صرف کرنے کے لئے وہ مجبور ہیں، مسٹر برائس اپنی تصنیف "دولت عامۂ امریکہ" میں لکھتے ہیں کہ دار النائبین کا کوئی رکن اگر طریق کارروائی کے سمجھنے کے لئے محنت کے ساتھ توجہ کرے تو اس کے لئے اسے پورا ایک دور صرف کرنا پڑے گا جب جا کر اسے تمیز حاصل ہوگی۔

اکثر مجالس وضع قوانین نے کارروائی کے جو طریقے اختیار کئے ہیں ان کی چند عام کیفیات کا بیان کر دینا مناسب ہوگا۔ سب سے زیادہ اہم تدبیر یہ ہے کہ ہر ایک مسودۂ قانون پر صرف ایک ہی مرتبہ مختتم طور پر رائے لیجائے بلکہ تین جداگانہ "خواندگیوں" میں (یعنے وقفۂ اوقات کے ساتھ) رائے لیجائے۔ اس سے مقصود یہ ہے کہ مجلس وضع قوانین کسی ہنگامۂ جوش میں کسی کام کی پابندی نہ کر بیٹھے، اور وقتی اشتعال طبع کے اثر میں آکر کسی کام کی پابندی نہ عائد کر لے۔ برطانیہ کے دار العوام میں "جو رکن کوئی کارروائی

پیش کرنا چاہتا ہے وہ پہلے اپنے ارادے کی اطلاع دیتا ہے۔ جب یہ تحریک اپنی ترتیب سے پیش ہوتی ہے تو وہ رکن مسودۂ قانون کے پیش کرنے کی تحریک کرتا ہے، اس پر دارالعوام کی طرف سے یہ حکم ہوتا ہے کہ محرک اور اس کے نامزد کردہ دوسرے ارکان مسودۂ قانون تیار کر کے پیش کریں۔ اس کے بعد یہ مسودۂ قانون فوراً ہی پیش کیا جا سکتا ہے، اس کی کارروائی یوں ہوتی ہے کہ وہ رکن شہ نشین کے سامنے آتا ہے۔ اس وقت صدر دارالعوام اس کا نام لیکر پکارتا ہے اور وہ کہتا ہے کہ "جناب ایک مسودۂ قانون حاضر ہے" اس پر صدر دارالعوام اس کے پیش کرنے کی خواہش کرتا ہے۔ تب وہ رکن اس مسودہ کو میز کے پاس لاکر اسے دارالعوام کے میر منشی کے حوالہ کر دیتا ہے، اور میر منشی باواز بلند اس مسودہ کا نام پڑھ کر سناتا ہے۔ اس کے بعد ان سوالات پر کوئی ترمیم یا بحث نہیں ہوتی کہ "یہ مسودۂ قانون پہلی مرتبہ پڑھا جائے اور طبع کیا جائے"۔ اس کے بعد یہ حکم ہوتا ہے کہ کسی اور مقررہ دن یہ مسودہ دوسری مرتبہ پڑھا جائے۔ اُس روز یہ مسودہ پھر پیش ہوتا ہے اور اس سوال پر رائے لیجاتی ہے کہ یہ "مسودہ اب دوسری مرتبہ پڑھا جائے"، جب وہ اس منزل سے کامیابی کے ساتھ گزر جاتا ہے تو اسے ایک کمیٹی (مجلس) کے سپرد کر دیا جاتا ہے جو تمام ارکان دارالعوام پر مشتمل ہوتی ہے۔ اس کمیٹی میں اس پر بحث ہوتی ہے، اس کی ایک ایک دفعہ پر رائے لیجاتی ہے اور باغلب وجوہ اس میں ترمیمیں بھی ہوتی ہیں۔ اس مرحلہ کے طے ہو جانے کے بعد مسودہ پر آخری طور پر غور کرنے کے لئے ایک دن مقرر ہوتا ہے۔ اُس روز یہ مسودہ اپنی ترمیمی صورت میں دارالعوام کے روبرو پیش ہوتا ہے اور اگر اب مزید ترمیمیں نہ ہوئیں تو وہ تیسری اور آخری خواندگی کے لئے حوالہ کر دیا جاتا ہے، اس کے بعد بھی اگر ایوان اعلیٰ (دارالامرا) میں جا کر اس میں ترمیم ہو جائے تو اس مسودہ پر پھر غور کیا جا سکتا ہے۔[1]

---

[1] انیسن نظام سلطنت کا قانون و دستور (Law and Custom of the Constitution) حصۂ اول باب ہفتم دفعہ ۲ فقرۂ ۲۔

قانون سازی کے طریق کار کی دوسری تدبیر یہ ہے کہ مجلس قوانین کے کام کو متعدد کمیٹیوں (مجالس خاص) کے حوالہ کردیا جائے۔ اس کا مقصد یہ ہے کہ کام کے انصرام میں آسانی پیدا ہو اور مجلس وضع قوانین خود کو متعدد حصوں میں تقسیم کر کے اپنی قوت کار کو بڑھالے۔ یہ طریقہ (امریکہ کے) دارالنائبین میں بہت مکمل طور پر ترقی کر گیا ہے۔ یہاں پہلی اور دوسری خواندگی محض ضابطہ پیمائی ہے اور ان میں صرف یہ ہوتا ہے کہ میر منشی قانون کا نام پڑھ دیتا ہے۔ اس کے بعد مسودہ اپنے حسب حال مستقل کمیٹی کے سپرد کردیا جاتا ہے۔ ان کمیٹیوں کی تعیین صدر کی طرف سے ہوتی ہے اور ان میں دونوں اہم سیاسی فریق کی نمایندگی ہوتی ہے۔ چھیاسٹھویں کانگریس میں دارالنائبین کی ساٹھ سے زائد مستقل کمیٹیاں تھیں۔ مداخل و مخارج، مدات مصارف، ساہوکاری (بنک) و اجرائے سکہ، تجارت، دعاوی، صنعت و حرفت، وظائف وغیرہ کی کمیٹیاں ان میں نہایت ہی اہم ہیں۔ مسودات کا بہت بڑا حصہ کمیٹی میں جانے کے بعد بہت کم اپنے حال پر برقرار رہجاتا ہے[1] کمیٹی کو اگرچہ مسودہ کے نامنظور کرنے کا باضابطہ اختیار نہیں ہے مگر وہ اسے اس طرح پر بیکار کرسکتی ہے کہ اس کے خلاف رائے دیدے، یا اس کے بجائے کوئی اور مسودہ پیش کردے یا اسے محض تغافل کی نذر کردے۔ یہ طریق کار جس کے ساتھ مباحثہ کے متعلق بھی بہت ہی سخت قواعد کی پابندیاں عائد ہیں، اس کا لازمی اثر یہ پڑتا ہے کہ وہ عملی کاموں کو خود دارالنائبین سے نکال کر دوسری جانب منتقل کردیتا اور منفرد ارکان کی آزادانہ کارروائیوں کی ہمت پست کردیتا ہے۔

فرانسیسی ایوان وکلا نے اپنا مخصوص طریقہ یہ نکالا ہے کہ وہ بذریعۂ قرعہ

---

[1] چوسٹھویں کانگریس (ڈسمبر سنہ ۱۹۱۵ء کی پہلی میقات میں دو سو اکہتر دنوں کے اندر ۲۶۰۹۹ مسودات قانون اور قرارداد پیش ہوئیں (ایورٹ کمبال، ممالک متحدہ کی قومی حکومت (National Govt. of the United States) سنہ ۱۹۲۰ء۔ امریکی حکومت کے عملی کاموں کے متعلق پروفیسر کمبال کی کتاب سے بہت ہی قابل قدر معلومات حاصل ہوتے ہیں۔

اپنے کو گیارہ حصوں میں منقسم کرلیتا ہے جسے "بینیل" کہتے ہیں اور ہر ایک پیش شدہ مسودہ کے لئے انھیں حصوں میں سے ایک خاص کمیٹی کو ارکان بینیل انتخاب کرتے ہیں۔ صاف ظاہر ہے کہ یہ طریقہ قابل اطمینان نہیں ہے کیونکہ یہ اُس کابینی طریق حکومت سے موافقت نہیں رکھتا جس کا عمل دخل فرانسیسی مجلس وضع قوانین میں مضمر سمجھا جاتا ہے۔ قرعہ ڈالنے کے بے سرو پا نتیجہ میں ممکن ہے کہ حکومت کے مسودات اس کی مخالف کمیٹیوں کے ہاتھ میں چلے جائیں، لیکن قانون سازی کے طریقوں میں نقص کا نکالدینا آسان ہے الا ان کے مناسب تدارک تجویز کرنا دشوار ہے۔

قانون سازی کی کارروائی کو چلانے کے لئے ایک دوسرا اہم مرحلہ یہ ہے کہ مباحثہ کو بزور بند کردینے کا کوئی طریقہ ضرور ہونا چاہیئے۔ اکثر مجلسوں کے طریق کارروائی میں ایسی صورتیں رکھی گئی ہیں کہ مباحثہ کے بند کردینے اور امر زیر بحث پر رائے لینے کے مسئلہ پر رائے لیجاسکتی ہے۔ ممالک متحدۂ امریکہ کی مجلس سینات اس عام کلیہ میں ایک استثنا ہے سنہ ۱۹۱۷ء تک اس جماعت کی روایتی عظمت و وقار کا اقتضا یہ رہا ہے کہ مباحثہ کو بند کرکے بحث کی آزادی میں مداخلت نہ کیجائے۔ لیکن تجارتی جہازوں کے مسلح کرنے کی اجازت کے مسودۂ قانون کے متعلق چھ سیناتیوں نے جو مزاحمت پیش کی، اس کی وجہ سے یہ قاعدہ بنا کہ انتہائی صورتوں میں مباحثہ بند کردیا جاسکتا ہے[1]۔ لیکن دار النائبین میں مباحثہ کے بند کرنے کے متعلق ہر ایک رکن تحریک کرسکتا ہے اور اگر موجود الوقت ارکان کی کثرت رائے اس جانب ہو تو مباحثہ بند ہو جاتا ہے، اس قسم کی تحریک کو "مسئلۂ مقدم" کہتے ہیں۔ بہت ہی قریب زمانہ تک برطانیہ کے دار العوام میں اس قسم کا کوئی قاعدہ نہیں تھا مگر مسٹر گلیڈسٹون کی دوسری وزارت

---

[1] سولہ سیناتیوں کی طرف سے تحریری اطلاع وصول ہونے کے دو دن بعد دو ثلث کی کثرت رائے سے مباحثہ بند کیا جاسکتا ہے۔ ہر سیناتی کے لئے بحث کا وقت ایک گھنٹے کے لئے محدود ہو جائیگا اور کلی اتفاق کے بغیر کوئی ترمیم نہیں کیجائیگی۔

(۱۸۸۰ء تا ۱۸۸۵ء) کے دوران میں ایسا اتفاق پیش آیا کہ آئرلینڈ کے ارکان اس حالت سے فائدہ اُٹھا کر تقریروں میں اس قدر وقت صرف کرنے لگے کہ تمام پارلیمنٹی کارروائیاں رک سی گئیں۔ اس سے دارالعوام کے لئے ضروری ہو گیا کہ وہ مباحثوں کے بند کرنے کا کوئی قاعدہ اختیار کرے۔ چنانچہ ۱۸۸۲ء میں ایک قاعدہ اس امر کے متعلق جاری ہوا اور ۱۸۸۷ء میں اس پر نظر ثانی کی گئی، لیکن دارالعوام نے بادل ناخواستہ یہ قاعدہ جاری کیا تھا۔ موجودہ ضوابط کے موافق کسی مباحثہ کے بند کرنے کے لئے تحریک ہو سکتی ہے، صدر دارالعوام مجاز ہے کہ اپنی صوابدید کے موافق یہ طے کرے کہ اس تحریک پر رائے لیجائے یا نہ لیجائے۔ یہی مقصد اس طریق سے بھی حاصل ہو سکتا ہے جسے سدِ الباب (Closure by Compartments) یا گلوٹین (جلوتین Guillotine) کہتے ہیں، جس کا مفہوم یہ ہے کہ دارالعوام اپنی قرارداد کی رو سے کسی مسودۂ قانون کے بعض دفعات پر بحث کو روک دے یا کل مسودہ کے یا اس کے جزو کی بحث کے لئے ایک وقت کا تعین کر دے[1]۔

۲۔ دو ایوانی طریقہ، اس کے اختیار کرنے کے وجوہ۔ وضع قوانین کے کام میں ایک مناسب حد تک احتیاط و تامل سے کام لینے کے لئے جو وسائل اختیار کیے گئے ہیں ان میں سب سے زیادہ اہم وسیلہ یہ ہے کہ مجلس وضع قوانین کو دو حصوں میں منقسم کر دیا گیا ہے اور اس طرح وہ صورت پیدا ہوئی جسے دو ایوانی یعنے دو ایوانوں کی مجلس وضع قوانین کہتے ہیں۔ اس کہنے سے یہ مقصود نہیں ہے کہ وضع قوانین میں اس طریقہ کے اختیار کرنے کی وجہ صرف یہی ہوئی ہے کہ بے سمجھے بوجھے کارروائی کرنے کو روکا جائے بلکہ آگے چل کر ابھی ابھی یہ واضح ہو جائے گا کہ اس مقصد کے سوا اس سے اکثر اور اغراض بھی حاصل ہوتے ہیں لیکن یہ اغراض فی نفسہا ایسے نہیں ہیں کہ محض انھیں کی بنا پر

---

[1] ملاحظہ ہو اینسن کی کتاب قانون و دستور (Law and Custom) حصّہ اول۔

مجلس وضع قوانین کو دو حصوں میں تقسیم کرنے کے اصول کی تائید کیجا سکے، موجودہ زمانہ میں دو ایوانوں کا طریقہ تقریباً بلا استثنیٰ ہر جگہ رائج ہے۔ ممالک متحدۂ امریکہ سلطنت متحدۂ برطانیہ، فرانس اور براعظم یورپ کے تمام بڑے بڑے ممالک میں مجلس وضع قوانین کے دو ایوان موجود ہیں۔ مستثنیات بہت کم اور خاص نوعیت کے ہیں۔ جرمنی کے دو ایوانی ریشٹاگ اور بنڈسراٹ بعد اختتام جنگ پر اس مجلس قومی (ریشٹاگ) کے سامنے محو ہو گئے جس کا انتخاب ۱۹۱۹ء میں ہوا تھا۔ میکسیکو اور جنوبی امریکہ کی سلطنتوں نے ممالک متحدہ کی تقلید میں کانگریس قائم کی ہیں جنہیں مجلس سینیات اور دارالنائبین میں منقسم کیا ہے۔ برازیل وغیرہ بعض جگہوں میں دارالنائبین کے لئے دارالوکلا کا لفظ اختیار کیا گیا ہے۔ متفقی حکومتوں کی زیر تقسیموں میں بھی مجلس وضع قوانین اکثر دو حصوں میں منقسم ہے، ممالک متحدہ کی اڑتالیس ریاستوں میں ہر ایک ریاست کی مجلس وضع قوانین ایک سینیات اور ایک دوسرے ایوان پر مشتمل ہے۔ کناڈا کے دو صوبے (کوئے بک اور نوا اسکوشیا) میں اعلیٰ وادنیٰ ایوان موجود ہیں اور دولت عامۂ آسٹریلیا کی ریاستوں میں دوہرے ایوان کا طریقہ جاری ہے۔ اور جرمنی کی متفقیت جنگ کے قبل جن مختلف سلطنتوں، امارتوں وغیرہ پر مشتمل تھی ان سب میں بھی یہی طریقہ جاری تھا۔ جاپان نے جب ۱۸۸۹ء میں اپنی حکومت کو یورپی تجربہ کی روشنی میں از سر نو مرتب کیا تو اس نے بالارادہ دو ایوانی طریقہ قائم کیا۔

در حقیقت یک ایوانی طریقہ کے خلاف جو اعتراضات وارد ہوتے ہیں وہ بہت ہی پر زور ہیں ممتاز مورخ ڈبلیو، ای۔ ایچ۔ لکی لکھتا ہے کہ "بنی نوع انسان میں جس قدر طریقے، حکومت کے ممکن ہیں ان میں سے مجھے اس طریقہ سے بدتر کوئی طریقہ نظر نہیں آتا کہ حکومت کا کام ایک قادر علی الاطلاق ایوان عمومی کے سپرد کر دیا جائے"، اس میں شک نہیں کہ لکی نے اس صورت کے متعلق ضرورت سے زیادہ سخت الفاظ استعمال کئے ہیں لیکن یہ بھی واقعہ ہے کہ قانون سازی

کے لئے ایوان واحد کے طریقہ کا تجربہ کیا جا چکا ہے اور وہ ناقص ثابت ہو چکا ہے۔ وضع قوانین کا ایک ہی ایوان جس کے ساتھ کوئی دوسرا ایوان ایسا نہو کہ وہ اپنے اختیار نظر ثانی کے زور سے ایوان اول کی کارروائیوں کو روک سکے تو ایسا ایوان واحد بے لگام اور غیر ذمہ دار ہو جاتا ہے۔ وہ ضرورت سے زیادہ وقتی خیال کے اثر میں آجاتا ہے، جوش جذبات، اور طلاقت لسانی سے متاثر ہو کر وہ کچھ کا کچھ کر بیٹھتا ہے، اس میں فوری افراط و تفریط کے پیدا ہو جانے کا بھی اندیشہ لگا رہتا ہے، لیکن ایک ہی مجلس وضع قوانین کے متعلق ان عقلی دلائل سے بالکل جداگانہ عملی اعتراضات بھی موجود ہیں۔ (بیشتر صورتوں میں) اس ایوان کے کل ارکان ایک ہی وقت میں منتخب ہوتے ہیں اور اس لیئے ایک خاص موقع اور خاص خیالات کے تحت میں قوم کی جو رائے ہوتی ہے وہ سب کے سب اسی کی نمایندگی کرتے ہیں لیکن وقت کے گزر جانے اور نئے مسائل عامہ کے پیدا ہو جانے سے یہ ہو سکتا ہے کہ اس قسم کی مجلس اپنی میعاد کے ختم ہونے سے بہت قبل رائے عامہ سے بالکل مغائر ہو جائے۔ گزشتہ زمانہ میں، خیالات میں کسی قدر بالطبع یہ خلط مبحث پیدا ہو گیا تھا کہ عوام کے اقتدار اعلیٰ کے اصول کے لیئے ایک مجلس وضع قوانین کا ہونا لازمی سمجھا جاتا تھا گویا قوم کی حکومت میں یہ گنجائش نہیں ہے کہ ایک دوسرا ایوان بھی قائم ہو سکے! یہ خلط مبحث اس تاریخی واقعہ سے پیدا ہوا کہ برطانوی دارالامرا کی ابتدا ایک اعیانی تنظیم سے ہوئی، اسی کا نتیجہ تھا کہ انقلاب فرانس کے عمومیت پسندوں نے ۱۷۹۱ء میں ایک ہی ایوان کی مجلس وضع قوانین قائم کی۔ اس کو ایک اور ایوان اعلیٰ کے ساتھ متحد کرنے کی تجویز مجلس ترکیبی میں اس بناء پر مسترد ہو گئی کہ اس سے اعیانی خیالات کی بو آتی ہے۔ ۱۸۴۸ء کی دوسری فرانسیسی جمہوری کے نظام سلطنت کے مرتب کرنے میں بھی یہی غلطی واقع ہوئی، ۱۸۴۸ء کی ناکامیاب جرمانی پارلیمنٹ بھی ایک ہی ایوان پر مشتمل تھی۔ ممالک متحدۂ امریکہ تک میں، مجلس وضع قوانین کے لیئے ایک

ایوانی طریقہ کا تجربہ کیا جا چکا ہے۔ جارجیا اور پنسلوینیا نے سنہ ۱۷۹۰ء میں اور ورمنٹ نے سنہ ۱۸۳۶ء میں یکے بعد دیگرے اس طریقہ کو ترک کر کے دوہرے ایوان کا وہ طریقہ اختیار کیا جو اب عالمگیر طور پر مقبول ہو چکا ہے۔ یہ خیال کہ مجلس وضع قوانین کی ایک دوسری شاخ کا وجود اقتدار عامہ سے موافقت نہیں رکھتا بالکل مغالطہ ہے، دونوں ایوانوں میں ہر ایک اپنا اختیار قوم سے حاصل کر سکتا ہے اگرچہ ان کا انتخاب مختلف میعاد کے لئے اور مختلف حلقہائے انتخاب سے ہو۔ ان دونوں کی تفریق سے یہ لازم نہیں آتا کہ ان میں ذات کا سا فرق پیدا ہو جائے یا وہ نظم معاشرت کے مختلف معاشری طبقات کی نمایندگی کی حالت اختیار کر لیں۔ ممالک متحدۂ امریکہ اور فرانس کی مجالس سینیات اس کی ظاہر و باہر مثالیں موجود ہیں۔

۳۔ ایوان اعلیٰ کی ہیئت ترکیبی۔ ایوان اعلیٰ کے وجود کی ضرورت جب تسلیم کی گئی تو پھر دوسرا غور طلب مسئلہ یہ ہے کہ اس کی ہیئت ترکیبی کیا ہو۔ یہاں بر سبیل تذکرہ یہ بیان کر دینا مناسب ہے کہ "ایوان اعلیٰ" کا جو لفظ عام طور پر مجلس وضع قوانین کے ایک خاص حصہ کے لئے استعمال ہوتا ہے وہ اس زمانہ میں باعتبار اپنے معنی و مفہوم کے فی الواقع غلط ہے۔ دستوری اختیار کے معاملہ میں یہ نام نہاد "ایوان اعلیٰ" تقریباً تمام ہی حالتوں میں دونوں ایوانوں میں نسبتاً زیادہ کمزور ہے، یہ اصطلاح محض ایک تاریخی اصطلاح ہے، چونکہ اس سے بہتر کوئی اور لفظ نہیں ملتا اس لئے اسی کا قائم رکھنا انسب معلوم ہوتا ہے۔ ایوان اعلیٰ کی ہیئت ترکیبی کی بنیاد موروثی عہدہ، نامزدگی یا انتخاب کے اصولوں پر یا ان سب کے ملا لینے کے اصول پر مبنی ہے ہمیں ان مختلف طریقوں پر یکے بعد دیگرے غور کرنا چاہیئے، موروثی اصول پر اس اعتبار سے کہ آیندہ زمانہ کے سیاسی نظم و ترتیب میں اس کا کیا دخل ہوگا، کچھ زیادہ غور کی ضرورت نہیں ہے، یہ قیاس میں نہیں آتا کہ کوئی متحدہ قوم جس میں فی الحال موروثی مجلس وضع قوانین کا وجود نہ ہو، آیندہ بالارادہ ایسی مجلس قائم کرے گی۔ یہ صحیح ہے کہ (سنہ ۱۹۰۹ء میں)

جاپان کے دارالامرا کے قائم کرنے میں اس اصول سے کسی حد تک کام لیا گیا تھا، لیکن اس سے کسی نئے معاشری یا سیاسی فرق مراتب کا پیدا کرنا مقصود نہیں تھا بلکہ صرف موجود الوقت معاشری و سیاسی تفریقوں کو تسلیم کر لیا گیا تھا۔ ٹامس پین نے اپنی کتاب "حقوق انسانی" (Rights of Man) (سنہ ۱۷۹۱ء) میں لکھا ہے کہ "یہ خیال کہ وضع قوانین موروثی ہوں ایسا ہی بے جوڑ خیال ہے جیسا ججوں اور جوریوں کا موروثی ہونا اور عقلاً اسی قدر محال ہے جیسے کسی کا موروثی مہندس یا موروثی صاحب عقل ہونا اور اسی قدر قابل مضحکہ ہے جیسے کسی کا موروثی ملک الشعرا ہونا"۔ لیکن کسی نئی مجلس وضع قوانین کی ہیئت ترکیبی میں موروثی اصول کا داخل کرنا ایک بات ہے اور جہاں پر یہ اصول الحال موجود ہو وہاں اس کو باطل کر دینے کا مطالبہ اور شئے ہے۔ بہت سے ملکوں میں اس کی ابتدا حکومت کے تاریخی ارتقا کے ساتھ ساتھ ہوئی ہے۔ یہ ان معاشری امتیازات کے عین موافق ہے جو قوم کے نظام ترکیبی میں ایک ناقابل انکار واقعہ کے طور پر موجود ہے اور بہ حیثیت مجموعی اس پر خوبی کے ساتھ عمل بھی ہوتا رہا ہے۔ برطانوی دارالامرا کی بلاشک و شبہ یہی کیفیت ہے، الحال اس ایوان کے قائم رہنے کے متعلق کچھ زیادہ سخت مخالفت نہیں ہے یہ صحیح ہے کہ انتہا پسند استیصالی اور اشتراکی اشخاص مدت سے اس کی منسوخی کے درپے ہیں اور سنہ ۱۹۱۱ء کے قانون پارلیمنٹ کے بموجب اس ایوان میں جس قدر اصلاح ہوئی ہے اُس سے زیادہ اصلاح کا مسئلہ برطانی سیاسیات میں ایک زوردار مبحث بنا ہوا ہے لیکن لبرلوں کی اس مخالفت کی وجہ زیادہ تر یہ ہے کہ دارالامرا کا متحفظی انداز (کنسرویٹیو) اس قدر راسخ ہو گیا ہے، ورنہ لبرلوں کو اس کی ہیئت ترکیبی سے کوئی خاص کراہیت نہیں ہے۔

درحقیقت برطانوی دارالامرا جس درجہ موروثی اصول پر مبنی ہے یہ حالت اس وقت کی کسی اور مجلس وضع قوانین کی نہیں ہے، سنہ ۱۹۲۰ء میں اس میں تقریباً چھ سو ارکان شامل تھے؛ (اس تعداد میں اموات اور نئے لوگوں کے

منصب امرا پر فائز ہونے سے کمی وبیشی ہوتی رہتی ہے) اسی میں خاندان شاہی کے شہزادے اور چھ دوسرے تاحین حیات ارکان بھی شامل تھے، یہ چھ ارکان بلند پایہ مقنن ہوتے ہیں جو اُمرائے مرافعہ کے طور پر مقرر ہوتے ہیں تاکہ دارالامرا جب بحیثیت عدالت کے کام کرے تو یہ ارکان اس کے لئے حسب ضرورت قانونی واقفیت کا سامان بہم پہنچائیں، چھبیس ارکان سرکاری کلیسا کے اساقفۂ اعظم ودیگر اساقفہ تھے، سولہ ارکان کا انتخاب سکاٹلینڈ کے امرا نے اپنی جماعت میں سے کیا تھا اور اٹھائیس کا انتخاب آئرلینڈ کے امرا نے کیا تھا، باقی تمام سلطنت متحدہ کے طبقۂ امرا کے لوگ تھے، منصب امارت پر فائز ہونے کے ساتھ ہی دارالامرا میں نشست کا موروثی حق بھی حاصل ہوجاتا ہے، خود بادشاہ کو بھی یہ اختیار نہیں حاصل ہے کہ چھ مذکورۂ بالا ارکان کے سوا اور لوگوں کو مادام الحیات کے لئے مقرر کرے۔ براعظم یورپ کی جو مجالس وضع قوانین موروثی اصول پر عمل کرتی ہیں وہ اسے ایوان اعلیٰ کی ہئیت ترکیبی میں جزوی طور پر کام میں لاتی ہیں۔ شہزادگان اور موروثی ارکان کے دوش بدوش اور بہت سے ایسے ارکان شامل کئے جاتے ہیں[1] جنھیں بادشاہ صرف زندگی بھر کے لئے مقرر کرتا ہے۔ یہ طریقہ پرشیا، آسٹریا[1]، ہنگری اور اسپین میں رائج ہے مگر ان میں سے صرف ہنگری[1] ہی وہ ملک ہے جس میں ایوان اعلیٰ میں موروثی امرا کو کثرت حاصل ہے[1]۔ اسپین و آسٹریا میں رومن کیتھولک کلیسا کی نیابت بھی ہوتی ہے، ہنگری کے ایوان اعلیٰ میں یونانی پروٹسٹنٹ اور رومن کیتھولک تینوں کلیساؤں کی نمایندگی ہوتی ہے۔ پرشیا[1] کے دارالامرا میں ایک خاص تعداد ایسے منتخب شدہ ارکان کی ہوتی ہے جو زمینداروں کی نمایندگی کرتے ہیں، ان کے ساتھ یونیورسٹی کے نمایندے اور پچاس ہزار سے زیادہ آبادی کے شہروں کے میر (میر بلد) وغیرہ بھی شامل ہوتے ہیں۔ اسپین میں ایک بہت بڑی تعداد منتخب شدہ سینا ییتوں کی ہوتی ہے جو

---

[1] قبل انقلاب ۱۹-۱۹۱۸ء یہ حالت تھی۔

تجارتی و صوبجاتی ضروریات اور یونیورسٹیوں وغیرہ کی نمایندگی کرتے ہیں۔

یہ ملحوظ رہنا چاہیئے کہ جدید نظامہائے سلطنت میں جہاں جہاں امرا کو بالارادہ موروثی جگہیں دی گئی ہیں (جیسے کہ سنہ ۱۸۵۰ء میں پروشیا میں اور سنہ ۱۸۷۶ء میں اسپین میں ہوا) وہ سب اصل میں حکومت مقامی کے حقوق، جاگیرانہ محصولات، محاصل سے معافی وغیرہ ایسے خاص ملکی و سیاسی امتیازات کا تسلسل ہے جو ان امرا کو سابق میں حاصل تھے یا اس کے ذریعہ سے ان امتیازات کے نقصان کی تلافی کی گئی ہے۔ اس لیئے مجلس وضع قوانین کے موروثی حصہ کی نسبت یہ سمجھنا چاہیئے کہ وہ صرف زمانۂ گزشتہ کی ایک نشانی ہے۔

فرانس، سوئزرلینڈ، ندرلینڈز، ڈنمارک، بلجیم، ناروے، سوئیڈن، اٹلی کے ایوانہائے اعلیٰ میں موروثی ارکان نہیں ہیں، بجز اس کے کہ اٹلی میں حکمراں خاندان کے شہزادے شامل ہیں۔

بہت سی مجالس وضع قوانین کے ایوان اعلیٰ میں (یا کم از کم اس کے ایک جز میں) جگہیں نہ تو موروثی طور پر کسی کو حاصل ہوتیں اور نہ انتخاب سے پر کیجاتی ہیں بلکہ ارکان اپنے عہدوں پر مقرر ہوتے ہیں، اور اس نامزدگی کو لامحالہ حکومت عاملانہ ہی کی طرف سے سمجھنا چاہیئے۔ یہ طریقہ اگرچہ پہلی نظر میں حکومت عوامیہ کے تخیل سے منافر معلوم ہوتا ہے مگر اس کے جواز کے حق میں بہت کچھ کہا جاسکتا ہے۔ تجربہ نے یہ ظاہر کردیا ہے کہ عام انتخاب کی کارروائی کا نتیجہ ہمیشہ یہ نہیں ہوتا کہ ملک کے بہترین اور سب سے زیادہ صداقت شعار اشخاص کا انتخاب ہوجائے۔ انتخاب میں رجحان ان امیدواروں کی طرف ہوجایا کرتا ہے جو عام لوگوں کو اپنی طرف مائل کرنے کا فن اچھی طرح جانتے ہیں، جنھیں سیاسی خرابیوں کا احساس نہیں ہوتا اور جن کو کوئی فوجی شہرت وغیرہ ایسی حاصل ہوتی ہے جو عوام کے خیالات پر اثر ڈال سکتی ہے مگر اس سے یہ نتیجہ نہیں نکلتا کہ اس قسم کے لوگ جب منتخب ہو جائیں گے تو وہ وضع قانون کے کام کے لیئے سب سے زیادہ موزوں ہونگے۔ ہر قوم میں بہت سے افراد نہایت ہی اعلیٰ قابلیت کے ایسے ہوتے ہیں جو مثلاً سائنس یا ادبیات میں بہت ہی

ممتاز ہوں مگر وہ عام انتخاب میں کبھی کامیاب نہ ہوں گے بلکہ انھیں اس میں بھی تامل ہوگا کہ وہ اپنے کو بطور امیدوار کے پیش کریں لیکن با ایں ہمہ وہ اپنی ذہنی واخلاقی خوبیوں کی وجہ سے مجلس وضع قوانین کی رکینت کے لیئے ہر طرح پر موزوں ہوتے ہیں۔ پس تقرر کے طریقہ میں کم از کم اصولی حیثیت سے تو یہ ممکن ہوجاتا ہے کہ اس صنف کے لوگوں کا انتخاب ہوجائے۔ اطالیہ میں سینات کے لیئے نامزد کرنے میں یہی اصول مدنظر رکھا گیا ہے، یعنے شرط یہ ہے کہ جو شخص نامزد کیا جائے وہ یا تو کسی اعلیٰ عہدہ پر رہ چکا ہو یا علم ادب، سائنس یا اور کسی مشغلہ میں (جو قوم کے لیئے نفع بخش ہو) شہرت رکھتا ہو۔ جیسا کہ اوپر بیان ہوچکا ہے، براعظم یورپ کی متعدد مجالس وضع قوانین کے ایوان اعلیٰ میں جزوی طور پر اس طریقۂ نامزدگی سے کام لیا جاتا ہے۔ سلطنت اطالیہ اور بلاد کناڈا دونوں ملکوں کی سینات میں بتمامہ نامزدگی کا طریقہ جاری ہے۔ اطالیہ میں باستثنائے ارکان خاندان شاہی کے اور تمام سیناتی زندگی بھر کے لیئے بادشاہ کی طرف سے نامزد ہوتے ہیں اور ان کا انتخاب طبقات ذیل میں سے ہوتا ہے:۔ اساقفہ، اعلیٰ عہدہ داران، تین دوروں کی خدمات کے بعد ارکان ایوان ادنیٰ، ارکان رائل اکاڈمی آف سائنس (سائنس کی شاہی مجلس علما) محاصل سرکاری میں چھ سو ڈالر یا زائد کے ادا کرنے والے، اور وہ اشخاص جنھوں نے قوم کو اپنے علم و فن سے نفع پہنچایا ہو۔ کناڈا میں سینات اُن ارکان پر مشتمل ہوتی ہے جو گورنر جنرل کے حکم سے نامزد کیئے جائیں۔ ان کی مجموعی تعداد اور ہر صوبے کی تعداد کے لیئے ایک حد خاص مقرر ہے۔ بدقسمتی سے تجربہ نے یہ ثابت کردیا ہے کہ نامزد شدہ سینات اصولاً چاہے کتنی ہی بہتر معلوم ہوتی ہو مگر واقعی اس کی وہ حالت نہیں ہے:۔ عملی دشواری یہ پیش آتی ہے کہ اس قسم کی سینات کے دستوری اختیارات رسماً جو کچھ بھی ہوں مگر حقیقۃً وہ اس قابل نہیں ہوتی کہ قوم کے منتخب کردہ ایوان کی قوت کا مقابلہ کرکے اس میں توازن پیدا کرسکے۔ اطالیہ کی سینات ایک کمزور جماعت ہے اور دارالوکلا کے مقابلہ میں زوردار مخالفت نہیں کرسکتی۔ کناڈا میں بھی پارلیمنٹی زندگی اور پارلیمنٹی اختیار کا

مرکز دار العوام ہی ہے۔

اب اس طریق انتخاب پر بحث کرنا باقی ہے جس سے ایوان اعلیٰ کی ہئیت ترکیبی میں کام لیا جاتا ہے۔ یہ طریقہ بالواسطہ یا بلاواسطہ شکل میں ممالک متحدۂ امریکہ کی متفقی و ریاستی دونوں حکومتوں میں، میکسیکو، کیوبا، اور دوسری لاطینی امریکی، جمہوریتوں میں، فرانس، بلجیم اور دولت عامۂ آسٹریلیا میں استعمال ہوتا ہے، اس موقع پر اول ہی اس دشواری سے سابقہ پڑتا ہے کہ ایوان اعلیٰ، ایوان ادنیٰ کا محض مثنیٰ نہ ہو جائے، اگر ایسا ہوا تو اس سے نفع تو بہت ہی کم ہوگا اور یہ اندیشہ لگا رہے گا کہ ممکن ہے کہ اس سے دستور کے نفاذ میں ایک مستقل روک پیدا ہو جائے۔ اس مشکل پر غالب آنے کے لیئے مختلف طریقے اختیار کیئے گئے ہیں۔ اول یہ کہ کسی متفقی حکومت میں (خاص کر جب سے ممالک متحدہ نے ۱۷۸۷ء میں ایک مثال قائم کر دی ہے) اس مسئلہ کا حل یوں ہو سکتا ہے کہ ایوان اعلیٰ کو متفقیت کے جدا جدا ممالک کا مجموعی نمایندہ بنا دیا جائے اور ایوان ادنیٰ کو باعتبار آبادی عام قوم کا قائم مقام قرار دیا جائے۔ چنانچہ ممالک متحدۂ امریکہ میں ہر ریاست کی جانب سے دو، کیوبا میں چار اور برازیل میں تین سینائی ہوتے ہیں اور آسٹریلیا کی سینات کی ترکیب بھی برازیل ہی کے مانند ہے۔ سابق جرمانی شہنشاہی کی حکومت متفقیت میں، متفقیت کے اجزائے ترکیبی کی نیابت بنڈسراتھ (ایوان نمایندگان ملوک) میں نہ تو بالکل مساوات کے اصول پر ہوتی تھی اور نہ تناسب آبادی کے اعتبار سے، چھوٹی سے چھوٹی ریاست کو بھی ایک رائے کا حق حاصل تھا اور پرشیا جو سب سے بڑی ریاست تھی اسے صرف سترہ رایوں کا حق حاصل تھا۔ لیکن ان تمام حالتوں میں ایوان ادنیٰ میں نیابت آبادی ہی کے تناسب سے ہوتی ہے۔ یہ ایک نہایت ہی کارآمد تدبیر ہے کیونکہ اس سے مختلف وسعت کی ریاستوں کے درمیان متفقیت کا قائم کرنا ممکن ہو جاتا ہے۔ بصورت دیگر اگر تناسب آبادی کے اعتبار سے نیابت ہو تو چھوٹی ریاستوں کو اتحاد میں داخل ہونے میں

بڑی ریاستوں سے رشک وحسد ہوگا، اور اگر بالکل مساوات کا طریقہ برتا جائے تو بڑی ریاستیں ایسے اتفاق کے قبول کرنے پر رضامند نہ ہوں گی۔

دونوں ایوانوں میں امتیاز پیدا کرنے کا ایک دوسرا طریقہ یہ نکالا گیا ہے کہ ان کے انتخاب کا اصول مختلف کردیا جائے یعنے ایوان ادنیٰ کے انتخابات براہ راست ہوں اور ایوان اعلیٰ کے بالواسطہ۔ اس کی بہترین مثال فرانس میں ملتی ہے۔ دارالوکلا کا انتخاب (تقریباً) برابر کی آبادی کے مختلف حلقہائے انتخاب سے براہِ راست عام رائے دہی کے اصول پر ہوتا ہے، اور سینیات کا انتخاب بالواسطہ ہوتا ہے۔ اس کے لیئے فرانس کے ہر صوبہ میں انتخابی جماعتیں قائم ہیں جن میں ارکان دارالوکلا، اراکین مجالس عام اور اراکین مجالس ضلع (یعنے حکومت مقامی کی کاؤنسلوں کے ارکان)، اور ہر ایک "کمیون" کی مجلس بلدیہ کے نائبین شامل ہوتے ہیں، اور یہ حصہ کل جماعت کا سب سے زیادہ غالب جزو ہوتا ہے۔ ابتداءً ارادہ یہ تھا کہ سینات کو بالتخصیص کمیون یا پیرش کے تنظیمی طریق کا نمایندہ بنایا جائے اور ارکان دارالوکلا عام قوم کی نیابت کریں۔ ممالک متحدۂ امریکہ میں بھی بالواسطہ انتخاب سے کام لیا جاتا تھا کیونکہ جب تک سنہ ۱۹۱۲ء میں سترھویں اصلاح کے بموجب عام انتخاب کا اصول رائج نہیں ہوا اُس وقت تک ممالک متحدہ کے لیئے سیناتیوں کا انتخاب ریاستوں کی مجالس وضع قوانین کی طرف سے ہوتا تھا، ریاستی حکومتوں میں سیناتیوں کا انتخاب قوم کی طرف سے ہوتا ہے لیکن حلقہائے انتخابی اس سے مختلف ہوتے ہیں جو جمعیت کے لیئے مقرر ہیں۔ طریق انتخاب کے فرق کے علاوہ اس طرح بھی تفریق پیدا کیجاسکتی ہے کہ دونوں ایوانوں کے لیئے حلقہائے انتخاب مختلف قرار دیئے جائیں (جیسا کہ اوپر بیان ہوچکا ہے)، ہر ایک کی میعاد مختلف رکھی جائے اور ایک طریقہ یہ اختیار کیا جائے کہ ارکان کی تجدید جزءً ہوا کرے۔ مثلاً ممالک متحدۂ امریکہ کے سیناتی چھ برس کے لیئے اور دارالنائبین کے ارکان صرف دو برس کے لیئے منتخب ہوتے ہیں۔ فرانس میں

دارالوکلا کے ارکان کی میعاد صرف چار برس کی ہوتی ہے، برخلاف ازیں سیناتیوں کی میعاد نو برس کی ہوتی ہے، اسی طرح ممالک متحدۂ امریکہ میں ہر دوسرے برس سینات کے ایک ثلث ارکان کی تجدید ہوتی رہتی ہے، فرانس اور نیدرلینڈز میں ہر تیسرے برس ایوان اعلیٰ کے ایک ثلث کی تجدید ہوتی ہے۔ جزوی تجدید کے اس طریقہ میں خاص خوبی واہمیت ہے، اس سے ایوان اعلیٰ میں ایک طرح کی استقامت وتقویت پیدا ہو جاتی ہے جس سے ایوان ادنیٰ کے ارکان کے کلیتہً بدل جانے کا میلان اور عام انتخاب کا ہیجانی اثر باطل ہو جاتا ہے۔

۴۔ دونوں ایوانوں کے درمیان تقسیم اختیارات۔

یہ جو کچھ کہا گیا وہ دونوں ایوانوں کی ہیئت ترکیبی سے متعلق تھا اب ہمیں اس امر کی طرف متوجہ ہونا چاہیئے کہ اختیارات کس تناسب سے دونوں ایوانوں کو تفویض کیئے جائیں۔ عام معمول تو یہ ہے کہ وضع قوانین کے تقریباً تمام معاملات میں دونوں ایوان مساوی الاختیارات اور لازم وملزوم ہوں، دونوں ایوانوں میں سے کسی ایوان میں بھی ابتداءً مسودۂ قانون پیش ہو سکتا ہے لیکن اس طرح کا پیش کیا ہوا کوئی مسودۂ قانون دوسرے ایوان کی رضامندی کے بغیر قانون نہیں ہو سکتا۔ نیز دونوں ایوانوں میں سے ہر ایک ایوان مسودۂ قانون کے متعلق ترمیمات پیش کر سکتا ہے اور یہ ترمیم صرف اسی حالت میں جائز ہوگی جب دوسرا ایوان بھی اسے تسلیم کر لے۔ لیکن اس عام قاعدے میں ایک نہایت ہی نمایاں استثنیٰ ہے، وہ یہ کہ جو مسودات روپیہ کے وصول کرنے اور خرچ کرنے سے متعلق ہوتے ہیں اُن کی بابت ایوان اعلیٰ کے اختیارات دنیا کی بیشتر بڑی بڑی سلطنتوں میں بہت کچھ محدود ہیں۔ اس کے لیئے مختلف وجوہ قرار دیئے گئے ہیں جو کچھ تو تاریخی ہیں اور کچھ عقلی۔ تاریخی حیثیت سے ہمیں یہ سمجھنا چاہیئے کہ یہ انگلستان کے دارالامرا اور دارالعوام کے تعلق باہمی کی نقل ہے جہاں چودھویں صدی سے روپیہ کے معاملات میں تمام اختیارات

کلیتہً صرف دار العوام کو حاصل رہے ہیں[1]۔ لیکن یہ خیال کرنا کسی طرح صحیح نہیں معلوم ہوتا کہ اس بارے میں تقریباً تمام دنیا میں ایوان اعلیٰ کے اختیار کا اس طرح محدود ہونا محض اتفاقیہ طور پر واقع ہو گیا ہے۔ اس کی نسبت نہایت عمدہ دلیل بھی موجود ہے۔ اکثر مسودات جو مجلس وضع قوانین کے کسی ایک ایوان میں پیش ہوتے ہیں اگر دوسرا ایوان ان تجاویز کو مسترد کر دے تو اس سے کوئی ایسی بڑی مضرت نہیں پیدا ہوتی، صرف یہ ہوتا ہے کہ معاملات جس حالت میں تھے اسی حالت میں رہجاتے ہیں لیکن روپیہ کے مسودات کا معاملہ بالکل جداگانہ نوعیت کا ہے۔ اگر روپیہ کے وصول کرنے اور خرچ کرنے کے متعلق کوئی قانون نہ منظور کیا جائے تو تمام سرکاری کام یک لخت بند ہو جائیں، اس لیئے یہی قرین عقل معلوم ہوتا ہے کہ اس معاملہ میں ایک ایوان کی خواہشات کو کم و بیش قطعی سمجھ لیا جائے اور دونوں ایوانوں میں سے جو ایوان قوم کی براہ راست اور زیادہ تناسب کے ساتھ نمایندگی کرتا ہو اسی کو اس اختیار کا تفویض ہونا بالطبع زیادہ موزوں و مناسب معلوم ہوتا ہے۔ اس طرح مالی معاملات کے متعلق ایوان اعلیٰ کے امتیازات میں جو نقص پیدا ہوتا ہے اس کی حد مختلف مجالس وضع قوانین میں مختلف ہے۔ برطانوی دار الامرا میں یہ حالت سب سے زیادہ تکمیل کو پہنچی ہوئی ہے۔ یہ جماعت نظام سلطنت کے دستور اور ۱۹۱۱ء کے قانون پارلیمنٹ کے بموجب روپیہ کے وصول کرنے اور خرچ کرنے کے متعلق کسی مسودہ کے پیش کرنے، ترمیم کرنے[2]، یا نامنظور کرنے کا اختیار نہیں رکھتی۔ بعض دوسرے ممالک کے ایوان اعلیٰ (مثلاً پرشیا کا دار الامرا یا ندرلینڈز کا ایوان اول) اگرچہ روپیہ کے متعلق مسودات کے ابتداءً پیش کرنے یا ان میں ترمیم کرنے سے ممنوع قرار دیئے گئے ہیں تاہم انھیں یہ اختیار حاصل ہے کہ ان مسودات کو

---

[1] ٹیسول لینگمیڈ "تاریخ دستوری" (Constitutional History) باب ہشتم۔

[2] کم از کم ۱۹۱۹ء کے قبل تک۔

کلیۃً نامنظور کردیں۔ فرانس میں یہ مسئلہ مشکوک حالت میں ہے۔ سینات مالی معاملات کے ابتداءً پیش کرنے سے ممنوع ہے اور اسے نامنظور کردینے کا حق یقیناً حاصل ہے۔ ان مسودات میں ترمیم کرنے کا حق ایک ایسا دستوری سوال ہے جس کا ہنوز کوئی صاف تصفیہ نہیں ہوا ہے۔ ممالک متحدہ امریکہ کی سینات، اختیارات کی ترقی تدریجی میں ایک بلند تر درجہ کا اظہار کرتی ہے۔ نظام سلطنت کی دفعہ ۱ فقرۂ (۷) میں یہ درج ہے کہ "محاصل عائد کرنے کے تمام مسودات ابتداءً دارالنائبین میں پیش ہوں گے مگر سینات مجاز ہوگی کہ دوسرے مسودات کی طرح اس میں بھی ترمیمات تجویز کرے یا ترمیموں سے اتفاق کرے"۔ درحقیقت سینات اپنے اس اختیار کو ایسی وسعت سے استعمال کرتی ہے کہ بقول لارڈ برائس دونوں ایوانوں کی وضع قانون کی قابلیت "حقیقتاً[1] بالکل مساوی اور ایک دوسرے کی ہمرتبہ ہوجاتی ہیں"۔ شہنشاہی جرمنی کی متفقہ مجلس وضع قانون اور سوئزرلینڈ کے مانند بعض صورتیں ایسی بھی ہیں جہاں مسودات مالی کے متعلق دونوں ایوان قانوناً مساوی درجہ پر ہیں۔ آسٹریا[2] میں دونوں ایوانوں کے اختلاف کی وجہ سے حکومت کی چلتی گاڑی میں روڑا اٹکنے کو روکنے کی ایک نادر تدبیر یہ اختیار کی گئی تھی کہ خود قانون اساسی میں یہ شامل کردیا گیا تھا کہ دونوں ایوان باہمی مشورے کے بعد بھی اگر مالی معاملات کے متعلق اتفاق رائے نہ کرسکیں تو دونوں ایوانوں میں جو ایوان کم رقم منظور کرے گا وہی رقم منظور شدہ فرض کرلیجائیگی۔

مالی مسودات کے علاوہ اور تمام معاملات میں یہ عام رواج ہے کہ جہاں تک نظام سلطنت کے قانون کا تعلق ہے دونوں ایوان مساوی درجہ پر ہیں، لیکن عملاً بالعموم یہ ہوتا ہے کہ ایوان ادنیٰ قطعی طور پر شریک غالب بنجاتا ہے۔

---

[1] لاول۔ حکومت و فرقہائے سیاسیہ (Government and Parties)
کانٹ۔ رسالۂ ابتدائی در بارۂ حقوق عامہ Traite' Elementuir de Drait Public

[2] سنہ ۱۹۱۹ء کے قبل تک۔

دونوں ایوانوں کے اختلاف کی صورت میں رائے عامہ بالعموم اسی ایوان کی جانب ہو جاتی ہے جو قوم سے زیادہ قریبی احتیاج رکھتا ہے اور اس عمومی جماعت (ایوان ادنیٰ) کے خلاف ایوان اعلیٰ کی مقاومت اسی رائے عامہ کی وجہ سے ایک بڑی حد تک کمزور پڑ جاتی ہے۔ فرانس، اطالیہ اور کناڈا کے ایوانہائے اعلیٰ کے کمزور ہونے کی وجہ یہی ہے۔ جرمانی بنڈسراتھ[1] (ایوان نمایندگان ملوک) اور امریکی سینات جو عملاً ایوان ادنیٰ سے زیادہ قوت رکھتی ہیں، وہ خاص مستثنیات میں سے ہیں۔ ممالک متحدۂ امریکہ کی سینات کو جو یہ وسیع اقتدار حاصل ہے وہ کچھ تو اس کی متفقی نوعیت کی وجہ سے ہے (جس کے باعث سے وہ ریاستوں کی جدا جدا حیثیت کے اعتبار سے ان کی نیابت کرتی ہے)، اور کچھ سیناتیوں کی مدت میعاد کی وجہ سے ہے۔ علاوہ ازیں اس کے تاریخی تقدمات اور اس کی سیاسی منزلت و استقامت اور اس کے روایات بھی کسی قدر اس کا باعث ہیں۔ سلطنت متحدۂ برطانیہ میں ارکان دارالامرا اور دارالعوام کے درمیان ملک کے دستور و رواج کے موافق جو آئینی تعلقات قائم ہیں وہ نہایت ہی مخصوص قسم کے ہیں، اس حالت میں یہی توقع ہو سکتی ہے کہ دارالامرا جس کا کوئی جزو بھی بالواسطہ یا بلاواسطہ قوم کی جانب سے منتخب نہیں ہوتا، مالی معاملات کے علاوہ اور معاملات میں بھی دارالعوام کے مقابلہ میں بہت ہی خفیف مقاومت کر سکتے ہیں۔ حال[2] کے تغیرات کے قبل دونوں ایوانوں کے دستوری تعلق کو مسٹر ڈائسی نے اس طرح

---

[1] کناڈا کی مجلس سینات کی جانب سے سنہ ۱۹۱۳ء کے بحری مسودۂ قانون کے استرداد سے ایک حد تک ایسی آزادانہ قوت عمل کا اظہار ہوا جس کی نسبت نقاد پہلے سے پیشین گوئی نہیں کر سکتے تھے۔ اس سال کے بعد سے ایوان ادنیٰ سے پرزور مخالفت کی اور بھی متعدد مثالیں نظر آتی ہیں۔ ملاحظہ ہو سر جی ڈبلیو راس کی کتاب سینات کناڈا (Senate of Canad) سنہ ۱۹۱۴ء۔

[2] سنہ ۱۹۱۹ء سے قبل تک۔

بیان کیا ہے کہ[1] ”دارالامرا اور دارالعوام میں اختلاف رائے ہو جاتا ہے تو دارالامرا کو کسی نہ کسی موقع پر اگر (جو قطعی طور پر معین نہیں ہے) دب جانا پڑتا ہے، اور اگر امرا کسی طرح سر نہ جھکائیں اور دارالعوام کو قوم کا اعتماد حاصل رہے تو بادشاہ یا اس کے ذمہ دار مشیروں کا یہ فرض ہو جاتا ہے کہ وہ اتنے نئے لوگوں کو طبقۂ امرا میں داخل کر دیں یا ان کے داخل کرنے کی دھمکی دیں، جو دارالامرا کی مخالفت پر غالب آجائیں اور اس طرح مجلس وضع قوانین کی دونوں شاخوں میں پھر ہمرنگی قائم ہو جائے۔“ ملک کے اعتماد سے یہ مقصود ہے کہ قوم کی طرف سے مسئلۂ زیر بحث کے متعلق ایک عام انتخاب میں رائے دے کر دارالعوام یعنے اس کے فریق غالب کے طرز عمل کی تصدیق و تائید کی جائے۔

اس دستوری تعلق کو بعض اوقات مختصر طور پر ان الفاظ میں ادا کیا جاتا ہے کہ جب مسئلۂ متنازعہ فیہ کے موافق دارالعوام کا انتخاب ہوا ہو اس کے متعلق دارالامرا کو مخالفت کا کوئی حق نہیں ہے۔ یہ نظیر سنہ ۱۸۳۲ء کے قانون اصلاح کے منظور ہونے سے زیادہ مستحکم طور پر قائم ہو گئی ہے، جب پارلیمنٹ کی برخاست کے بعد بھی نئے انتخاب میں پارلیمنٹی اصلاح کی تائید میں دارالعوام میں بہت ہی کثرت سے ارکان داخل ہوئے، اور اس پر بھی دارالامرا اس کارروائی کی مخالفت پر مصر رہا تو بادشاہ (ولیم چہارم) کی اس تحریری تہدید سے کہ اس مسودے کی موافقت میں وہ نئے لوگوں کو طبقۂ امرا میں داخل کر دے گا، دارالامرا کو مجبور ہو کر مخالفت سے باز آنا پڑا۔ اس نظریہ کی وجہ سے دارالامرا کو متعدد بار دارالعوام کے مقابلہ میں اپنے قانونی حق سے دست کش ہونا پڑا ہے، چنانچہ سنہ ۱۸۴۶ء کے قانون اجناس اور سنہ ۱۸۶۹ء کے قانون برطرفی کلیسائے آئرلینڈ اس کے شاہد ہیں، لیکن اس نظریہ سے دارالامرا کے اختیار کے کلیۃً سلب نہ ہو جانے کا ثبوت یہ ہے کہ انھوں نے مسٹر گلیڈاسٹون کے سنہ ۱۸۹۳ء کے مسودات قانون ہوم رول (حکومت خود اختیاری) کو مسترد کر دیا، باوجود

---

[1] قانون نظام سلطنت (**Law of the Constitution**)

اس کے کہ اس سے ایک ایسے دارالعوام کی مخالفت ہوتی تھی جس کا انتخاب براہ راست (حکومت خود اختیاری) ہوم رول کے مسئلہ پر ہوا تھا، پھر بھی امرا نے اس مسودۂ قانون کو خارج کر دیا۔ ان کے اس فعل کی تائید میں یہ حجت پیش کی گئی تھی کہ اگرچہ انتخاب کرنے والوں نے ہوم رول کی موافقت میں رائے دی ہے مگر انھوں نے اس خاص مسودۂ قانون کی تصدیق و تائید نہیں کی تھی کیونکہ انتخاب کے وقت تک یہ مسودہ عوام کے سامنے پیش نہیں ہوا تھا۔ ایک مزید دلیل یہ بھی پیدا ہو گئی تھی کہ دارالعوام میں یہ مسودۂ قانون سد الباب کی رو سے بزور منظور کرایا گیا ہے جس سے غالباً نامناسب حد تک مباحثہ مختصر ہو گیا تھا۔

ادھر کے چند برس کے اندر برطانوی مجلس وضع قوانین کے دونوں ایوانوں کے تعلقات میں مزید تغیر و تبدل ہوا ہے۔ دارالامرا نے اس مالی مسودہ کو نامنظور کر دیا تھا جسے دارالعوام نے ۱۹۰۹ء میں منظور کیا تھا۔ دارالامرا کے اکثر ارکان کا یہ خیال تھا کہ اس مسودے کے بعض حصے (بالخصوص لیت ارضی پر اضافۂ محصول کا مسئلہ) مالی ہونے کے بجائے زیادہ تر معاشری حیثیت کے ہیں اور اس لیئے ان کے متعلق اس ایوان کو ہر طرح کی کارروائی کرنے کی آزادی حاصل ہے۔ اس مسودے کے نامنظور ہونے سے آئینی حالت نہایت نازک ہو گئی جو ایک مدت تک قائم رہی اور آخر اس کا انجام ۱۹۱۱ء کے قانون پارلیمنٹ کے نفاذ پر ہوا (۱ و ۲ جارج پنجم باب ۱۳)۔ اس قانون کے بموجب کوئی مالی مسودہ جسے دارالعوام نے بعینہ اس صورت میں منظور کرنے سے انکار کر دیا ہو جس صورت میں وہ دارالعوام سے آیا ہو تو شاہی منظوری کے اعلان کے ساتھ وہ مسودہ، قانون کا درجہ حاصل کرے گا۔ کسی مسودہ کی نسبت یہ فیصلہ کرنا کہ مالی مسودہ ہے یا نہیں اس کا انحصار دارالعوام کے صدر پر رکھا گیا۔ مالی مسودات کے علاوہ اور طرح کے عام مسودات یا کوئی مسودہ جو پارلیمنٹ کی انتہائی میعاد میں اضافہ کرتا ہو، وہ بھی دارالامرا کی منظوری کے بغیر قانونی صورت اختیار کر سکتے ہیں بشرطیکہ دارالعوام نے انھیں تین مسلسل نشستوں میں منظور کیا ہو (یہ نشستیں خواہ ایک ہی پارلیمنٹ کی ہوں یا متصل پارلیمنٹوں

کی ہوں) یہ بھی شرط ہے کہ دارالعوام کے پہلے دور کی دوسری خواندگی اور تیسری نشست کی تیسری خواندگی کے درمیان دو برس کا زمانہ گزر گیا ہو۔ مسودات زیر بحث دارالامرا میں کسی نشست کے ختم ہونے سے کم از کم ایک ماہ قبل بھیجدینا چاہیئے۔ اس قانون کے بموجب پارلیمنٹ کی مدت بھی پانچ برس کے لیئے محدود کی گئی ہے۔

بہرحال قانونی یا رواجی کیسے ہی کچھ انتظامات کیوں نہ ہوں مگر دونوں ایوانوں میں تصادم ہو جانے بلکہ عملاً تمام کاموں کے رک جانے کا خطرہ ہمیشہ لگا رہتا ہے۔ بہت سی مجالس وضع قوانین میں (جیسا کہ ممالک متحدۂ امریکہ کی کانگریس اور سلطنت متحدۂ برطانیہ کی پارلیمنٹ میں ہوتا ہے) یہ خطرہ دونوں ایوانوں کے قائم مقاموں کی کانفرنسوں کے ذریعہ سے کم کر دیا گیا ہے۔ امریکہ کی کانگریس میں جب اصلاحات کے متعلق دونوں ایوانوں میں اتفاق نہیں ہوتا تو مجلس سینات کے تین ارکان اور دارالنائبین کے تین ارکان باہم گفتگو کرنے کے لیئے مقرر ہوتے ہیں تاکہ مصالحت باہمی کا کوئی انتظام ہو سکے۔ اگرچہ کانگریس کے دونوں ایوانوں میں اکثر شدید اختلافات پیش آچکے ہیں، مگر وضع قانون کی کل کو عملاً روک دینے کے امکان کے خاص خطرات امریکہ کے طریق کار میں، موجود ہیں، کانفرنس کے علاوہ اور کوئی قانونی ذریعہ دونوں ایوانوں کو اتفاق باہمی پر مجبور کرنے کا نہیں ہے، لیکن آسٹریلیا کی دولت عامہ کے نئے نظام سلطنت کی حالت بالکل مختلف ہے، آسٹریلیا اور خاص کر وکٹوریا کی مجالس وضع قوانین میں اعلیٰ و ادنیٰ ایوانوں کے بضد ایک دوسرے کے مخالف ہو جانے کے بہت ہی شدید خطرات کا سامنا ہو چکا ہے[1]۔ اس طرح پر جو مشکلات پیدا ہوتے ہیں، ان سے سبق حاصل کر کے دولت عامہ کے نئے

---

[1] اس خصوص میں وکٹوریا کے تجربہ کے حالات اور ۱۸۷۷ء کی سیاسی نازک حالت کے متعلق اڈورڈ جنکس کی تصنیف ''حکومت وکٹوریا'' (Government of Victoria) حصۂ چہارم باب سی و سوم دیکھنا چاہیئے۔

نظام سلطنت میں ایسے دفعات رکھے گئے ہیں جن کا مقصود یہ ہے کہ متفقیت کی مجلس وضع قوانین میں کام کا کلیۃً رک جانا ناممکن ہو جائے۔ گورنر جنرل کو یہ اختیار دیا گیا ہے کہ اگر ایوان ادنیٰ کسی مسودہ کو مکرر سہ کرر پیش کرے اور سینات اسے برابر نامنظور کرتی رہے تو وہ ایک ساتھ دونوں ایوانوں کو برخاست کر دے۔ اگر نئے انتخاب کے بعد بھی یہی حالت در پیش رہے تو گورنر جنرل دونوں ایوانوں کا ایک متفقہ اجلاس کر سکتا ہے جس کا فیصلہ قطعی فیصلہ ہو گا۔

۵۔ بلاواسطہ قانون سازی، ہدایت و مراجعہ ۔ مجلس وضع قوانین اور قانونی کارروائی کے طریقہ پر ہم نے جو بحث کی ہے اس کے اختتام میں ہم مختصر طور پر اس طریق کار کا بھی کچھ ذکر کر سکتے ہیں جسے بلاواسطہ وضع قانون کہتے ہیں یعنے خود قوم اپنے طور پر براہ راست قوانین وضع کرے۔ تمام قوم کے یا کم از کم قوم کے رائے دہندوں کے وضع قوانین کی کارروائی میں شرکت کرنے سے ایک طرح پر عمومی حکومت خود اختیاری کا ایک مجسم نمونہ خیال کے سامنے آ جاتا ہے۔ روسو صرف اسی کو عوام کے اقتدار اعلیٰ کے اظہار کا صحیح ذریعہ سمجھتا تھا۔ تاریخ کے نہایت ہی ابتدائی زمانہ سے کسی نہ کسی صورت میں یہ خیال معلوم و معروف رہا ہے، ایتھنز میں اکلیزیا (یعنے تمام آزاد شہریوں کی مجلس) موجود تھی جسے سولن نے چھٹی صدی قبل مسیح میں عام سیاسی اقتدار کا ایک عضو بنا دیا تھا۔ اس مجلس میں اہل ملک صلح و امن کے مسائل کا فیصلہ کرتے تھے اور جو مسائل مجلس چہار صد کی طرف سے ان کے روبرو پیش ہوتے تھے ان پر رائے دیتے تھے۔ رومانیوں میں بھی مجلس قبائلی یا قوم کا قبیلہ دار اجتماع موجود تھا جس نے جمہوریہ کے آخری زمانہ میں مجلس وضع قوانین کی صورت اختیار کر لی تھی۔ سوئزرلینڈ کے چھوٹے چھوٹے صوبوں میں قدیم زمانہ سے اجتماع قوم (Landesgemeinde) واضع قوانین جماعت کی حیثیت سے

---

[1] قانون دولت عامہ دفعہ ۵۷۔

کام کر رہی ہے، لیکن اس قسم کے اعضائے حکومت کا عملدرآمد صرف قدیم دنیا کی شہری سلطنتوں یا سوئٹزرلینڈ کے صوبوں وغیرہ میں ممکن ہے کیونکہ ان کی ارضی وسعت محدود ہے، دنیا کی بڑی بڑی سلطنتوں میں فی الواقع ایک جگہ جمع ہونا حقیقتاً ناممکن ہے۔ پس قوم کے اقتدار اعلیٰ نے اپنا نفوذ نیابتی مجلسوں کے ذریعہ سے حاصل کیا ہے، لیکن اب اس زمانہ میں ڈاک اور تار کے ذریعہ سے جس عجلت کے ساتھ رسل و رسائل ہوتے ہیں اور اس میں جیسی ترقی ہوتی جاتی ہے اس کی وجہ سے یہ امر ممکن ہو گیا ہے کہ ایک حد تک اہل ملک کی تمام جماعت سے وضع قوانین میں کام لیا جا سکے۔ یہ صحیح ہے کہ کسی بڑی سلطنت کے تمام باشندے کسی ایک جگہ غور و بحث کے لیئے جمع نہیں کیئے جا سکتے مگر یہ ممکن ہے کہ وہ سب کے سب ایک ہی وقت میں ایک ہی ساتھ کسی مجوزہ کارروائی پر اپنی رائے دے سکیں۔ اس طرح بلا واسطہ وضع قوانین کی جو صورت پیدا ہو گئی ہے اسے اس امر سے بھی تائید و تقویت حاصل ہو گئی ہے کہ زمانہ موجودہ میں اکثر جمہوری ممالک میں نیابتی مجلس وضع قوانین کی طرف سے بے اعتمادی بڑھتی جاتی ہے۔ اب یہ میلان عام طور پر بڑھتا جاتا ہے کہ تمام قوم کی مرضی عام پر جو براہ راست اظہار رائے کے ذریعہ سے ظاہر کی گئی ہو اعتماد کیا جائے۔ پروفیسر گولڈون اسمتھ کہتے ہیں کہ "قوم کو نہ تو رائے دہی کے کمرے میں بند کیا جا سکتا ہے، اور نہ ان سے خوشامد و چاپلوسی یا ڈرانے دھمکانے سے کام نکل سکتا ہے، اور نہ قوم کو یہ اندیشہ ہے کہ وہ اگر کسی تجویز کو جسے فریق آئرلینڈ، پروہیبشنسٹ (فریق امتناعی) یا فرقہ میتھوڈسٹ کی تائید حاصل ہے، مسترد کر دے گی تو اس کا دوبارہ انتخاب نہ ہو سکے گا"۔ اس دعوے کے خلاف ایک معقول حجت یہ پیش کی جا سکتی ہے کہ مثل اور اہم کاموں کے وضع قوانین کے لیئے بھی خاص تربیت و تجربہ کی ضرورت ہے اور حقیقتاً قوم کے اغراض و مقاصد سوچ سمجھ کر منتخب کی ہوئی مجلس وضع قوانین کے ہاتھ میں اس سے زیادہ محفوظ ہیں کہ ان اغراض و مقاصد کو عوام کی بے صبریا رائے کے تابع کر دیا ہے، جو کبھی کچھ ہو اور کبھی کچھ ہو۔ یہ امر واقعی بھی بہت وزن

رکھتا ہے کہ ہر قوم میں باشندگان ملک کا ایک بڑا حصہ اپنے کاموں میں اس درجہ منہمک ہوتا ہے کہ جو مسائل عامہ اس کے روبرو پیش کیئے جاتے ہیں ان پر وہ مناسب طور پر غور نہیں کر سکتا، لیکن صحیح ہو یا غلط اب تو قوم کی طرف سے براہ راست قوانین کے وضع کیئے جانے کا طریقہ ایک بڑی حد تک رائج ہو چکا ہے۔ اس میں سب سے زیادہ اہم مراجعہ کا طریقہ ہے یعنی کسی مجوزہ کارروائی یا کسی مجوزہ دستوری تبدیلی کو عام رائے کے لیئے پیش کر دیا جائے، اور جس قدر کثرت رائے درکار ہے اگر وہ اسے حاصل ہو جائے تو وہ قانون ہو جائے اور دوسری صورت ہدایت کی ہے جس کا منشا یہ ہے کہ قوم کو قانوناً یہ حق ہو کہ وہ بذریعۂ درخواست جس پر کافی تعداد کے دستخط ہوں، کسی قانونی کارروائی کو رائے عامہ کے لیئے پیش کر سکے۔ تیسرے درجہ میں حق "برطرفی" ہے یعنی کسی عاملانہ یا عدالتی عہدہ دار کو عام رائے کے ذریعہ سے اس کے عہدے سے ہٹا دیا جائے[1]۔

براہ راست وضع قانون کا استعمال تمام جگہوں سے زیادہ سوئزرلینڈ میں مروج ہے۔ سوئزرلینڈ کے بائیس صوبوں میں سے (یوری، انٹرواسڈن، اپنزل، اور گلاروس کے) چار صوبوں میں ابھی تک قدیم زمانہ کی اجتماع قوم (Landesgeineinde) قائم و برقرار ہے۔ مثلاً، ایک صوبۂ اوری ہے جس کی کل آبادی سنہ ۱۹۱۶ء میں ۲۴۰۰۰ نفوس کی تھی، اس کے باشندے سال میں ایک مرتبہ ایک بڑے سبزہ زار میں جمع ہوتے ہیں اور وہاں وہ اجرائے محصول پر رائے دیتے، قوانین نافذ کرتے اور سال آیندہ کے لیئے اپنے کارفرما عہدہ داروں کا انتخاب کرتے ہیں۔ جن صوبوں میں نیابتی مجالس وضع قوانین کا دستور رائج ہے ان میں بھی مراجعہ بہت کثرت سے وقوع میں آتا رہتا ہے۔ اس میں سے تقریباً نصف صوبوں میں یہ طریقہ اختیاری ہے یعنی

---

[1] لفظ "استشارہ" ہر قسم کے اظہار رائے عامہ کے عام مفہوم میں استعمال ہوتا ہے۔ آسانی اس میں ہے کہ اس لفظ کے استعمال کو ان اظہار آرا تک محدود رکھا جائے جس سے صرف (عوام کی) رائے ظاہر ہوتی ہو، کسی قسم کی پابندی لازم نہ آتی ہو۔

اس سے صرف اس صورت میں کام لیا جاتا ہے جب بذریعۂ عرضداشت اس کی خواہش کی جائے، باقی اور صوبوں میں (باستثنائے فرائی برُش) یہ طریقہ "لازمی" ہے اور تمام اہم تشریعی معاملات کے متعلق اس پر عمل کرنا ضروری ہے۔ نظام سلطنت کے تغیرات تو کسی صوبے میں بھی ہوں صرف اس صورت سے ہو سکتے ہیں کہ عام رائے کے ذریعہ سے اس کی توثیق ہو جائے۔ ہدایت یعنے قوم کا عرضداشت کے ذریعہ سے کسی قانون کے پیش کرنے کا حق نسبتاً جدید زمانہ کا اختراع ہے اور ان صوبوں کے دستوروں میں پہلی مرتبہ انیسویں صدی کے وسط میں استعمال ہوا ہے۔ زمانۂ موجودہ میں تین صوبوں کے سوا باقی اور تمام صوبوں میں قانون کی معمولی کارروائیوں کے لئے اس کا عمل میں لانا جائز ہے اور دستوری تغیرات کے لئے تو ایک صوبے کو چھوڑ کر اور تمام ہی صوبوں میں اس کی اجازت ہے۔ سوئزرلینڈ کی حکومت متفقیہ میں ہر ایک دستوری ترمیم کے لئے مراجعہ لازمی ہے۔ اس کے علاوہ اختیاری مراجعہ کا طریقہ بھی جاری ہے جس کے بموجب اگر تیس ہزار باشندگان ملک یا آٹھ صوبے اس قسم کی درخواست کریں تو معمولی قوانین بھی قوم کے فیصلہ کے لئے پیش ہو جاتے ہیں۔ حکومت متفقیہ میں بھی ہدایت کا طریقہ اس صورت سے موجود ہے کہ پچاس ہزار رائے دہندگان اس تجویز کی تائید کریں۔ اگرچہ بظاہر اس کا جواز صرف آئینی ترمیمات کے لئے رکھا گیا ہے مگر عملاً ہر ایک کارروائی پر یہ اس طرح عائد کیا جا سکتا ہے کہ کارروائی کو نظام سلطنت کے تغیر کا رنگ دے دیا جائے۔ اس طرح پر جو طریقہ قائم ہو گیا ہے، سوئزرلینڈ کی حکومت میں، اسے عظیم الشان عملی اہمیت حاصل ہے، ۱۸۷۴ء اور ۱۹۰۸ء کے درمیان (جملہ دو سو اکسٹھ متفقی مسودات قانون میں سے)، تیس مسودے رائے عامہ کے لئے پیش کئے گئے تھے، ان میں سے گیارہ منظور کر لئے گئے اور انیس مسترد کر دیئے گئے لیکن مشکل یہ ہے چونکہ اس طریقہ کے نکتہ چیں خود سوئزرلینڈ اور دوسرے ملکوں میں بہت ہی مختلف الرائے ہیں اس لئے اس ملک کے تجربہ سے براہ راست اس قانون کے متعلق کوئی عام نتیجہ نہیں اخذ کیا جا سکتا۔[1]

---

[1] اس باب میں سب سے زیادہ مکمل سند ڈیلاچ کی تصنیف (سوئزرلینڈ میں

ممالک متحدۂ امریکہ میں بلاواسطہ وضع قانون کا طریقہ ایک بڑی حد تک موجود ہے، اگرچہ اس کارروائی کو ہمیشہ اسی نام سے موسوم نہیں کیا جاتا۔ سب سے اول اس کی ایک تاریخی صورت نیو انگلینڈ کے "جلسۂ قصبہ" (مجلس انتخاب کنندگان قصبہ) کی شکل میں موجود ہے۔ یہ جلسہ سوئزرلینڈ کے "اجتماع قوم" (Landesgemeinde) کی بالکل ہی ہو بہو نقل ہے۔ رائے دہندے، سال میں ایک مرتبہ ایک عام جلسہ میں جمع ہوتے ہیں (اور اگر بذریعۂ عرضداشت کے طلب کیے جائیں تو اس کے علاوہ اور بھی خاص مواقع پر مجتمع ہوتے ہیں) اس جلسہ میں وہ نہ صرف "چیدہ افراد" یعنی عہدہ داران قصبہ کا انتخاب کرتے ہیں بلکہ اجرائے محاصل و انتظام دخل و خرچ اور قصبہ کے دوسرے مسائل پر بھی رائے دیتے ہیں۔ ایسے مجامع عام میں غور و بحث کرنے اور رائے دینے کا جہاں تک موقع مل سکتا ہے اس کے اعتبار سے یہ "جلسۂ قصبہ" براہ راست وضع قوانین کی ایک بہترین مثال ہے[1]۔ بلاواسطہ وضع قانون کی دوسری بین مثال آئینی تغیرات کے لیے قوم کی توثیق ہے، ممالک متحدۂ امریکہ میں یہ طریقہ اب فی الواقع ہر جگہ بلا استثنیٰ رائج ہوگیا ہے۔ بہت سی ریاستوں کے نظامہائے سلطنت میں اس اصول سے اور بھی مزید کام لئے جاتے ہیں۔ جیسا کہ اوپر ظاہر ہو چکا ہے ریاستوں کی مجالس وضع قوانین کے اختیارات اس دستوری شرط سے محدود ہیں کہ بعض اقسام قوانین کا عام اظہار رائے کے لئے پیش کیا جانا

بقیہ حاشیہ صفحہ گذشتہ:— "مراجعہ" (The Refrendum in Switzerland) ہے اس کے علاوہ "ا" ریبرڈ کا مضمون "جریدۂ سیاسیات امریکہ اگست ۱۹۱۲ء" اور "ف" اوگ: حکومت ہائے یورپ (۱۹۱۳ء) حصۂ ۵ ملاحظہ فرمائیے۔

[1] نیو انگلینڈ کے "جلسۂ قصبہ" کے گذشتہ و موجودہ زمانہ کے تفصیلی حالات کے متعلق فسک کی تصنیف ممالک متحدۂ امریکہ میں حکومت ملکی (Civil Government in the United States) باب دوم دیکھنا چاہیئے۔

ضروری ہے۔ مثلاً پنسلوینیا کے نظام حکومت (سنہ ۱۸۷۳ء) میں یہ قرار دیا گیا ہے کہ ”ریاست کے دار الصدر کے بدلنے کے متعلق کوئی قانون اس وقت تک جائز نہ ہوگا جب تک کہ وہ قانون دولت عامہ کے مستند رائے دہندگان کے سامنے کسی عام انتخاب کے وقت نہ پیش کیا جائے اور وہ اس کی توثیق وتائید نہ کریں[1]“ دار الصدر کی تبدیلی کے متعلق اس قسم کے قوانین اور بھی بہت سی ریاستوں کے نظامہائے حکومت میں پائے جاتے ہیں۔ اسی طرح آئیووا کے سنہ ۱۸۴۶ء کے نظام حکومت میں ایک دفعہ یہ رکھی گئی ہے کہ (بعض مستثنیات کے علاوہ) قرضہ لینے سے متعلقہ قوانین کا قوم کے سامنے پیش ہونا لازمی ہے۔ (بعد میں نیویارک، کلیفورنیا، الینائس اور دوسری متعدد مغربی ریاستوں نے بھی اس قانون کو اختیار کرلیا ہے) نیز متعدد ریاستوں میں ایک معینہ حد سے زائد اجرائے محصول بھی صرف رائے عامہ کے ذریعہ سے نفاذ پذیر ہوسکتا ہے۔ اس طریقہ سے جن دوسرے مسائل میں کام لیا گیا ہے ان میں سے جائداد سرکاری کا علیحدہ کرنا، بنکوں کا اجرا، اور عورتوں کو حق رائے کا عطا کرنا، مثالاً پیش کیے جاسکتے ہیں۔ بلا واسطہ وضع قانون ”مراجعہ بلدیہ“ کی صورت میں پایا جاتا ہے جس میں کہ صوبے یا قصبے کے باشندے صوبے کے صدر مقام کے تعین، مقامی قرضوں کے اجرا، اور منشور بلدی کے قبول کرنے کے مسائل پر رائے دیتے ہیں، بلا واسطہ قانون سازی اس خاص صورت کو (جس کی رو سے منشور کی تیاری یا ترمیم کے متعلق شہر کے باشندوں کی رائے لی جاتی ہے) بعض اوقات بلدی ہوم رول (حکومت خود اختیاری) کے نام سے موسوم کرتے ہیں۔ اتحاد امریکہ کی بہت سی ریاستیں اس وقت تک اس طریقہ کا بہت وسعت کے ساتھ استعمال کرچکی ہیں۔ کلیفورنیا میں نظام سلطنت کی ایک ترمیم کی رو سے (نومبر سنہ ۱۹۰۶ء میں) یہ قرار دیا گیا ہے کہ پندرہ فیصدی رائے دہندوں کی عرضداشت پر منشور کے متعلق ہر ایک

---

[1] دستور دفعہ ۳ فقرہ ۲۸۔

مجوزہ ترمیم عام اظہار رائے کے لئے پیش کر دی جائے گی۔ آریگن میں ۱۹۰۶ء کی ایک آئینی ترمیم کی رو سے ہر ایک شہر و قصبہ کے رائے دہندوں کو اپنی مجلس بلدیہ کے منشور کے بنانے اور ان میں ترمیم کرنے کا اختیار دے دیا گیا ہے۔ واشنگٹن، مینسوٹا، کلوریڈو اور دوسری ریاستوں نے بھی اس ترقی کی طرف قدم اٹھائے ہیں۔ مچیگن کے ۱۹۰۸ء کے نظام حکومت میں بلدی ہوم رول (حکومت خود اختیاری) کا سامان کیا گیا ہے۔

اتحاد امریکی کی بعض ریاستوں میں بلاواسطہ وضع قوانین کا طریقہ بدایت و مراجعہ کے ترویج عام کی وجہ سے اور بھی آگے بڑھ گیا ہے۔ جنوبی ڈیکوٹا نے ۱۸۹۸ء کی ایک دستوری ترمیم کی رو سے یہ قرار دیا ہے کہ بدایت و مراجعہ کا استعمال پانچ فیصدی رائے دہندگان کی درخواست پر کیا جائے۔ آریگن نے ۱۹۰۲ء میں بدایت و مراجعہ کا ایک سرکاری طریقہ اختیار کیا ہے۔

نظم اریگان جو ایک بڑی حد تک اور ریاستوں کے لئے نمونہ ہو گیا ہے اس کے حقیقی اصول دستور کی دفعہ ۴ کے اقتباسات ذیل سے ظاہر ہوتے ہیں:—

سلطنت کا وضع قانون کا اختیار ایک مجلس وضع قانون کو تفویض ہوگا جس میں ایک سینات اور ایک دار النائبین ہوگا لیکن قوم قوانین اور نظام سلطنت میں ترمیمات کے تجویز کرنے اور رائے دہی کے مواقع پر ان قوانین و ترمیمات کے منظور کرنے یا مسترد کر دینے کا حق مجلس وضع قانون سے بالکل آزادانہ طور پر اپنے لئے محفوظ رکھتی ہے اور اس حق کو بھی اپنے لئے محفوظ رکھتی ہے کہ وہ خود اپنی تجویز سے مجلس وضع قانون کے جس قانون کو چاہے مواقع رائے دہی پر منظور کرے یا مسترد کر دے۔ پہلا اختیار جو قوم نے اپنے لئے محفوظ رکھا ہے وہ بدایت ہے اور درخواست کی اس قسم کی کارروائی کے پیش کرنے کے لئے قانونی رائے دہندوں میں سے صرف آٹھ فی صدی اشخاص کی تجویز کی ضرورت ہوگی ..... دوسرا اختیار مراجعہ ہے اور دان قوانین کے سوا جو امن عامہ، صحت یا تحفظ ملک کی فوری حفاظت کے لئے

ضروری ہوں اور ہر طرح کے قوانین کے لیئے) اس کا حکم یا تو قانونی رلئے دہندوں کی پانچ فیصدی کی دستخطی درخواست پر ہوگا یا مجلس وضع قانون اسی طرح پر اس کا حکم دے گی جیسے اور قوانین منظور ہوتے ہیں..... گورنر (والی) کا حق امتناع ان کارروائیوں پر عائد نہ ہوگا جو قوم کی طرف رجوع کیئے گئے ہوں جو کارروائیاں اہل ریاست کی طرف رجوع کی گئی ہوں ان کی بابت تمام انتخابات باضابطہ دوسالہ انتخابات عام کے وقت ہوں گے، بجز اس کے جب مجلس وضع قانون کسی خاص انتخاب کا حکم دے..... ہدایت یا مراجعہ کے لیئے کسی درخواست کے پیش ہونے کے قبل کے آخری باضابطہ انتخاب کے موقع پر عدالت عامہ کے جج کے لیئے جس قدر جملہ رائیں دی گئی ہوں گی وہی تعداد بنا ہوگی جس کے بموجب قانونی رائے دہندوں کی تعداد کا شمار ہوگا اور جن کے دستخط اس قسم کی درخواست کے لیئے ضروری ہونگے..... اس نظام سلطنت کی رو سے ہدایت و مراجعہ کے جو اختیارات قوم کے لیئے محفوظ کیئے گئے ہیں وہ ہر ایک بلدیہ و ضلع کے قانونی رائے دہندوں کے لیئے ان کے خاص بلدیہ و ضلع کے اندر اور اس کے ہر قسم کے مقامی مختص اور بلدی وضع قوانین کے لیئے بھی محفوظ کیئے جاتے ہیں ۔ اس قسم کے اختیار کے عمل میں لانے کا طریقہ عام قوانین سے معین کیا جائے گا بجز اس کے کہ بلاد و قصبات خود بلدی وضع قوانین کے متعلق ہدایت و مراجعہ کے عمل میں لانے کا طریقہ معین کریں۔ کسی بلدہ یا قصبہ میں مراجعہ کا حکم دینے کے لیئے قانونی رائے دہندوں میں سے دس فیصدی سے زیادہ کی ضرورت نہیں ہوگی اور ہدایت کے ذریعہ سے کسی کارروائی کے تجویز کرنے کے لیئے پندرہ فیصدی سے زیادہ کی ضرورت نہ ہوگی“۔

آریگن کے نظام سلطنت میں یہ بھی مندرج ہے کہ ”ہر ایک سرکاری عہدہ دار ریاست کے یا جس حلقہ کے لیئے وہ منتخب ہوا اس انتخابی حلقہ کے قانونی رائے دہندوں کے ذریعۂ قاعدۂ ”حق برطرفی“ کے زیر اثر ہے۔ ”برطرفی“ کے متعلق عام رائے اس وقت تک نہیں لیجاتی جبتک رائے دہندوں

یں سے بیس فیصدی اس کی درخواست نہ کریں۔

مراجعت، ہدایت اور "برطرفی" کا اس قسم کا ایک نظم اب بہت سی ریاستوں اور خاص کر اتحاد کے مغربی نصف حصہ کی ریاستوں میں جاری ہو گیا ہے۔ اس خصوص میں اریزونا، مونٹانا، آکلاہوما، واشنگٹن کے دستوروں کا حوالہ دیا جا سکتا ہے۔

اس تمام طریقہ کی پسندیدگی بالتخصیص اتحاد کے مغربی حصہ میں قطعی طور پر بڑھتی جاتی ہے اور عام قوم ریاستوں کی مجالس وضع قانون کو اکثر بدظنی کی نظر سے دیکھتی ہے اس سے اس طریقہ کو اور تقویت پہنچتی جاتی ہے۔ بہت سی ریاستوں میں براہ راست وضع قانون کی بابت مختلف سیاسی فریقوں اور انجمنوں نے (خاص کر استیصالی و ترقی پذیر خیال کی انجمنوں نے) عام الفاظ میں بکثرت اپنی پسندیدگی کا اظہار کیا ہے۔ ۱۸۹۶ء میں ہی فریق عوامیہ (پاپولسٹ) نے بمقام سینٹ لوئس اپنے ۱۸۹۶ء کے قومی اجتماع میں مراجعہ و ہدایت دونوں کی تائید میں اپنا خیال ظاہر کیا اور اپنے بعد کے ہر ایک اجتماع میں براہ راست وضع قانون کے طریقہ پر برابر زور دیتی رہی۔ مختلف ریاستوں کے اجتماعات اور اشتراکی و استیصالی فریقوں کے قومی اجتماع نے ہدایت و مراجعہ کے حق میں اپنی رائے ثبت کی ہیں۔ حق برطرفی براہ راست وضع قانون کا جو مخصوص طریقہ کے نام سے موسوم ہے بعض خاص حالات اس کے بھی موئید معلوم ہوتے ہیں، عام الفاظ میں اس طریقہ کا منشا یوں ظاہر کیا جاتا ہے کہ تمام اشخاص جو کسی عہدہ پر فائز ہوں وہ صرف اسی وقت تک اس عہدے پر رہ سکتے ہیں جب تک کہ قوم کی مرضی ہو، جس وقت بھی رائے دہندوں کے حصۂ کثیر کی خواہش پائی جائے عہدہ دار اپنے فرائض سے علحدہ کر دیا جائے۔ اس طریقہ کے موافق و مخالف دلائل بھی تقریباً اسی بنیاد پر قائم ہیں جو براہ راست وضع قانون کے متعلق ہیں خیالی طور پر یہ حجت پیش کی جاتی ہے کہ قوم کی مرضی کو سب سے اعلیٰ قوت حاصل ہونا چاہیئے اور "برطرفی" ایک ایسا طریقہ ہے جس کے ذریعہ سے اہل ملک

ان لوگوں کو عہدے سے فوراً برطرف کر سکتے ہیں جنھوں نے اپنے اعتماد کو بری طرح استعمال کیا ہو۔ یہ دعویٰ کیا جاتا ہے کہ سیاسی خرابیوں اور روپیہ کی قوت کے مضر اثرات کے خلاف یہ ایک نہایت ہی کار آمد آلہ ہے۔ براہ راست وضع قانون کے مسئلہ کے مانند اس کا جواب یہ دیا جاتا ہے کہ ”قوم“ نہ تو ”عاقل مطلق“ ہے نہ ”بصیر مطلق“، ممکن ہے کہ صورت حال کے واقعات و جزئیات سے ناواقف رائے دہندوں کو بھڑکا کر یا ان کے اغراض کا واسطہ دلا کر کوئی ایماندار عہدہ دار برطرف کر دیا جائے، اس سے عہدے کے متعلق جو عدم طمانیت پیدا ہو جائے گی اس سے ایماندارانہ طریق پر اپنے فرائض کا انجام دینا دوچند دشوار ہو جائے گا اور روپیہ کے مضر اثر سے محفوظ رکھنے کے بجائے اس طرح کی ”برطرفی“ سے عام خرابیوں میں ایک اور جدید خطرناک صورت کا اضافہ ہو جائے گا۔ عہدہ داران عدالتی کی ”واپسی“ کے متعلق تخصیص کے ساتھ ان دلائل پر زیادہ زور دیا جاتا ہے، جن ریاستوں نے برطرفی کا طریقہ اختیار کر لیا ہے، اس موقع پر ان کے عملدرآمد مختلف ہیں، اریگن کے مانند بعض ریاستیں ججوں کی واپسی کو روا رکھتی ہیں اور واشنگٹن کے مانند بعض ریاستیں اسے روا نہیں رکھتیں۔ درحقیقت عدالتی عہدہ داروں کی واپسی کے مسئلہ کے خلاف بہت کچھ کہا جا سکتا ہے۔ اپنی نزاکت اور اصطلاحی نوعیت کے اعتبار سے ججوں کا کام ایسا نہیں ہے کہ اس پر عامۃ الناس کوئی رائے دے سکیں۔ ججوں کو اپنے ضمیر سے آزادانہ کام لینے کا موقع صرف اسی وقت حاصل ہو سکتا ہے جب ان کو اپنے عہدے کی میعاد کی طرف سے اذعان و اطمینان ہو۔

قابل مطالعہ کتابیں

ڈبلیو۔ ایچ۔ لکی۔ حکومت عمومیہ و آزادی (سنہ ۱۸۹۶ء) (Democracy and Liberty) جلد اول باب چہارم۔

اسس۔ لو۔ ”طریق حکمرانی انگلستان“ (سنہ ۱۹۰۴ء) (Governance of England)

اس سے صرف اس صورت میں کام لیا جاتا ہے جب بذریعۂ عرضداشت اس کی خواہش کی جائے، باقی اور صوبوں میں (باستثنائے فرائی برش) یہ طریقہ "لازمی" ہے اور تمام اہم تشریعی معاملات کے متعلق اس پر عمل کرنا ضروری ہے۔ نظام سلطنت کے تغیرات تو کسی صوبے میں بھی ہوں صرف اس صورت سے ہو سکتے ہیں کہ عام رائے کے ذریعہ سے اس کی توثیق ہو جائے۔ ہدایت یعنے قوم کا عرضداشت کے ذریعہ سے کسی قانون کے پیش کرنے کا حق نسبتاً جدید زمانہ کا اختراع ہے اور ان صوبوں کے دستوروں میں پہلی مرتبہ انیسویں صدی کے وسط میں استعمال ہوا ہے۔ زمانۂ موجودہ میں تین صوبوں کے سوا باقی اور تمام صوبوں میں قانون کی معمولی کارروائیوں کے لیئے اس کا عمل میں لانا جائز ہے اور دستوری تغیرات کے لیئے تو ایک صوبے کو چھوڑ کر اور تمام ہی صوبوں میں اس کی اجازت ہے۔ سوئزرلینڈ کی حکومت متفقیہ میں ہر ایک دستوری ترمیم کے لیئے مراجعہ لازمی ہے۔ اس کے علاوہ اختیاری مراجعہ کا طریقہ بھی جاری ہے جس کے بموجب اگر تیس ہزار باشندگان ملک یا آٹھ صوبے اس قسم کی درخواست کریں تو معمولی قوانین بھی قوم کے فیصلہ کے لیئے پیش ہو جاتے ہیں۔ حکومت متفقیہ میں بھی ہدایت کا طریقہ اس صورت سے موجود ہے کہ پچاس ہزار رائے دہندگان اس تجویز کی تائید کریں۔ اگرچہ بظاہر اس کا جواز صرف آئینی ترمیمات کے لیئے رکھا گیا ہے مگر عملاً ہر ایک کارروائی پر یہ اس طرح عائد کیا جا سکتا ہے کہ کارروائی کو نظام سلطنت کے تغیر کا رنگ دے دیا جائے۔ اس طرح پر جو طریقہ قائم ہو گیا ہے، سوئزرلینڈ کی حکومت میں، اسے عظیم الشان عملی اہمیت حاصل ہے، سنہ ۱۸۷۴ء اور سنہ ۱۹۰۸ء کے درمیان (جملہ دو سو اکسٹھ متفقی مسودات قانون میں سے) تیس مسودے رائے عامہ کے لیئے پیش کیئے گئے تھے، ان میں سے گیارہ منظور کر لیئے گئے اور انیس مسترد کر دیئے گئے لیکن مشکل یہ ہے چونکہ اس طریقہ کے نکتہ چیں خود سوئزرلینڈ اور دوسرے ملکوں میں بہت ہی مختلف الرائے ہیں اس لیئے اس ملک کے تجربہ سے براہ راست اس قانون کے متعلق کوئی عام نتیجہ نہیں اخذ کیا جا سکتا۔[1]

---

[1] اس باب میں سب سے زیادہ مکمل سند ڈیپلائج کی تصنیف (سوئزرلینڈ میں

and Forms) سنہ ۱۹۰۱ء

ڈبلیو۔ بی۔ منرو (اڈیٹر) حکومت ممالک متحدۂ امریکہ (The Government of the United States) (سنہ ۱۹۱۹ء)

ایچ۔ ڈبلیو۔ وی ٹمپرلی، ”مجالس سینیات وایوان ہائے بالائی“ (Senates and Upper Chambers) سنہ ۱۹۱۰ء۔

باب سوم

عمال حکومت

۱ - عمال حکومت کے لئے شرط اول، مرکزیت اقتدار ۲ - طریقہائے تقرر موروثی عمال حکومت۔ ۳ - انتخابی عمال حکومت۔ ۴ - صدارتی و پارلیمنٹی حکومت ۵ - عاملہ ماتحت عہدہ دار، سول سروس (ملازمین دیوانی)

۱ - عمال حکومت کے لئے شرط اول، مرکزیت اقتدار:—

لفظ اکزیکیوٹیو (عمال) حکومت کے ان عہدہ داروں کے تعین کے لئے استعمال ہوتا ہے جن کا کام ملک کے قانون کو عمل میں لانا یعنی ان کا نافذ کرنا ہوتا ہے۔ محدود مفہوم میں اس سے مراد اکثر جماعت نظم و نسق کے سرگروہ اعلیٰ سے ہوتی ہے جیسے ممالک متحدۂ امریکہ کا رئیس جمہوریہ یا یہ کہ اس گروہ اعلیٰ کے ساتھ اس کے خاص خاص ماتحت بھی شامل کر لئے جائیں۔ چنانچہ جب ہم جمہوریۂ فرانس کی اکزیکیوٹیو (عامل) کا لفظ استعمال کرتے ہیں تو اس سے ہمارا مقصود رئیس جمہوریہ سے ہوتا ہے یا احیاناً رئیس جمہوریہ مع وزیر اعظم و کابینہ کے سمجھا جاتا ہے، مگر اس لفظ کا ایک وسیع تر مفہوم بھی ہے جس میں وہ تمام اعلیٰ و ادنیٰ عہدہ دار شامل ہیں جن کو معاملات عامہ (سرکاری) کے انصرام سے تعلق ہے۔ تاہم اس میں وہ اشخاص داخل نہیں ہیں جو وضع قانون یا عدالت کے کام انجام دیتے ہیں، لیکن ناظم ٹپہ، حاکم مال، ناظم ضلع، مفتش، کمشنر، وغیرہ اس میں داخل ہیں۔ کبھی کبھی بری و بحری فوج تک اس لفظ کے اطلاق عام میں داخل کر لی جاتی ہے، لیکن اس باب میں لفظ اکزیکیوٹیو (عمال حکومت) اپنے محدود تر معنی میں استعمال ہوگا بجز ان مواقع کے جہاں اس کے خلاف ظاہر کر دیا جائے۔

ازمنۂ جدیدہ کی حکومتوں کے عاملانہ سرگروہوں کے متعلق پہلا نمایاں امر دیکھنے کا یہ ہے کہ جہاں مجلس وضع قوانین کے ارکان بہت کثیر ہوتے ہیں وہیں جماعت عاملانہ کے خاص عہدہ دار بہت ہی کم ہوتے ہیں جیسا کہ اس کے قبل معلوم ہو چکا ہے اس کا سبب یہ ہے کہ حکومت کی عاملانہ یا کارکن شاخ میں سرعت عزم و وحدت غرض سب سے مقدم ضرورت ہے اس کہنے کی حاجت ہی نہیں کہ جہاں کثیر التعداد افراد مساویانہ اختیار سے کام کرتے ہوں وہاں اس وصف کا پایا جانا محال ہے شہنشاہ نپولین نے ایک مرتبہ یہ کہا تھا کہ "ایک برا سپہ سالار دو اچھے سپہ سالاروں سے بہتر ہے"

دوسری بات دیکھنے کی یہ ہے کہ ایک عاملانہ اقتدار خواہ حکومت کے تمام کاموں پر وسیع ہو یا اس کے مخصوص حصہ تک محدود ہو، دونوں حالتوں میں ایک بڑی حد تک اس کا میلان یہی ہوتا ہے کہ وہ ایک شخص واحد کے اندر مرکوز ہو جائے۔ چنانچہ ممالک متحدۂ امریکہ میں اعلیٰ انتظامات رئیس جمہوریہ کی ذات سے وابستہ ہیں جس کے خاص خاص ماتحت خود اسی کے مقرر کردہ ہوتے ہیں اور وہ جب چاہے انھیں برطرف بھی کر سکتا ہے۔ برطانیۂ عظمیٰ میں تمام معاملات کی واقعی نگرانی حقیقتاً کابینہ کے ہاتھ میں ہوتی ہے جس میں پندرہ سے بیس اشخاص تک شامل ہوتے ہیں اور جن میں سے ایک شخص ایک بڑی حد تک دوسروں پر حاوی ہوتا ہے۔ یہ ضروری نہیں ہے کہ کوئی ایک ہی شخص نظم و نسق عامہ کو ہمیشہ اپنے ہی خیالات اور اپنی ہی مرضی کا تابع بنائے رہے، مگر یہ ضرور ہے کہ ایک نہ ایک شخص ایسا ہونا چاہیئے جو آخری درجہ میں قطعی مختتم اختیار سے کام لے سکے۔ ممالک متحدۂ امریکہ کے متفقی نظام سلطنت میں یہ ایک قابل تعریف وصف موجود ہے کہ رئیس جمہوریہ کو افواج بری و بحری کے سپہ سالار اعظم ہونے کا منصب بھی حاصل ہے اور اس طرح جنگ کے وقت وہ تقریباً آمر مطلق بن سکتا ہے۔ جماعت عاملانہ کو تقویت دینے کی ضرورت کے ساتھ ساتھ

اس کے اختیار میں وسعت ہو جاتی ہے، اور ایک عزم واحد کے قطعی استعمال سے وہ مجلس قانونی کے پیچ پیچ عقدہ کو کاٹ سکتا ہے[1]۔

پس اس سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ جسے ''مرکب جماعت عاملانہ'' کہتے ہیں اس کی نسبت خیالات نہایت خراب ہیں، ''مرکب جماعت عاملانہ'' یہ ہے کہ چند اشخاص کی ایک جماعت اعلیٰ اقتدار عاملانہ کو اس طرح کام میں لاتی ہو کہ کوئی ایک شخص اقتدار و اختیار کے اعتبار سے دوسروں پر فائق نہ ہو۔ اس قسم کی جماعت سے کام صرف اسی طرح چل سکتا ہے کہ وہ متفقہ فیصلہ سے کام کرے، نظر اول میں اس طریقہ میں قطعی نفع معلوم ہوتا ہے کہ ہر ایک فیصلہ پختگی کے ساتھ ہو گا، ارکان ایک دوسرے کے نگراں رہیں گے اور کوئی رکن زیادتی نہ کر سکے گا۔ مگر سرعت عزم کا لازمی فقدان اور نازک مواقع پر عملاً تصادم رائے کا ہو جانا ایسے امور ہیں جن سے نفع کے بجائے نقصان کا پہلو غالب ہو جاتا ہے۔ حالت واقعی یہ ہے کہ ''مرکب جماعت عاملانہ'' بغیر اس کے شاید ہی کچھ کر سکے کہ وہ اپنے کاموں کو تقسیم کر لے اور اپنے ہر ایک رکن کو چند مختص فرائض تفویض کر دے۔ فرانس میں سنہ ۱۷۹۳-۹۴ء والے دور ہول و تخویف میں گیارہ اشخاص کی جو مشترکہ جماعت عاملانہ ''مجلس حفاظت عامہ'' کے نام سے قائم ہوئی تھی اس نے یہی طریقہ اختیار کر رکھا تھا[2]۔ تاریخ میں مرکب حکومت عاملانہ کی بہت سی مثالیں ملتی ہیں مثلاً اسپارٹا کے دو دو بادشاہ یا روما کے کانسل مگر تجربہ اس قسم کے طریق حکومت کے قطعاً خلاف رہا ہے۔ اس فیصلۂ عام کے خلاف

---

[1] اس باب میں جے۔ ڈبلیو برجس کی تصنیف ''سیاسیات و قانون دستوری'' (Political Science and Constitutional Law) جلد دوم حصہ سوم باب چہارم دیکھنا چاہیے۔ ایورٹ کمبال کی تصنیف ''ممالک متحدہ کی قومی حکومت'' کے باب ہشتم و باب ہفدہم بھی دیکھنا چاہیے۔

[2] ''مجلس حفاظت عامہ'' کے ارکان کے درمیان عاملانہ کاموں کی جس طرح تقسیم ہوئی اس کے متعلق موریس اسٹیفنز کی تصنیف ''انقلاب فرانس'' The French Revolution جلد دوم دیکھنا چاہیے۔

ایک نمایاں استثنا سوئٹزرلینڈ کی حکومت میں ملتا ہے۔ یہاں اقتدار عاملانہ سات شخصوں کی ایک مجلس کے ہاتھ میں ہے، جسے بنڈسرات یا مجلس متفقیہ کہتے ہیں، اس کا انتخاب ہر دو ایوانہائے وضع قوانین کے مشترکہ اجلاس میں تیس برس کے لئے ہوتا ہے۔ اگرچہ اس مجلس کے ارکان میں سے ہر سال ایک رکن رئیس متفقیہ سوئٹزرلینڈ کے معزز لقب سے نامزد کر دیا جاتا ہے مگر اختیارات کے اعتبار سے اسے دوسروں پر کوئی فوقیت نہیں ہوتی۔ ارکان اپنی اپنی طور پر حکومت کے سات محکموں کے سران صیغہ کے طور پر کام کرتے ہیں لیکن یہ طریقہ محض آسانی کے لئے اختیار کیا گیا ہے ورنہ نظام سلطنت کی رو سے اس کا تعین نہیں ہوا ہے۔ یہ ارکان اپنی متفقہ حیثیت سے نظم و نسق ملک کی عام کارروائیوں کا انتظام کرتے ہیں۔ عملی طور پر یہ طریقہ نہایت ہی خوبی سے کام دیتا ہے، مجلس کے ارکان برابر دوبارہ منتخب ہوتے رہتے ہیں اور فی الواقع ان کی میعاد دائمی ہوتی ہے، لیکن اس گونہ خلاف معمول حالت کی وجہ سے ایک حد تک یہ بھی ہے کہ تمام اہم و وقتی معاملات میں جو روش اختیار کیجانے والی ہوتی ہے اس کا تصفیہ خود مجلس واضع قوانین کرتی ہے۔

۲- طریقہائے تقرر موروثی عمال حکومت :۔ فرد واحد کی نگرانی و اقتدار کے رائج الوقت اصول کا ذکر ہم اوپر کر چکے ہیں اور جب ہم پھر زمانۂ جدید کی عام حکومت عاملانہ کی بحث کی طرف پلٹتے ہیں تو اب دوسری مرتبہ میں ہمیں وہ اختلافات عظیم بیان کرنے ہیں جو حکومت کے عاملانہ سرگروہوں کے انتخاب کے طریقہ، ان کے عہدے کی میعاد اور عاملانہ و تشریعی جماعتوں کے تعلقات باہمی میں پائے جاتے ہیں۔ یہاں اس کی تقسیم و ترتیب کے متعلق دو جداگانہ رائیں پیش کیجاتی ہیں۔ اولاً موروثی و مقرر کردہ حکام عاملانہ کی تفریق دوسرے حقیقتاً کام کرنے والے اور محض برائے نام حکام کی تفریق، موروثی حاکم عاملانہ، جیسے بادشاہ، شہنشاہ، والی ملک وغیرہ، نہ صرف اپنی زندگی بھر کے لئے منصب پر فائز ہوتے ہیں بلکہ ان کے بعد

یہ منصب ان کے ورثا کی طرف منتقل ہو جاتا ہے۔ لامحالہ اس قسم کی کسی تنظیم کو ان سیاسی خیالات میں کوئی وقعت نہیں حاصل ہے جو براعظم امریکہ میں رائج ہیں۔ اگر محض عقلی نظر سے دیکھا جائے تو اس طریقہ کے حق میں کچھ زیادہ کہنا مشکل ہے، بظاہر ایک موروثی حکمران ویسا ہی محال معلوم ہوتا ہے جیسے ایک موروثی مہندس یا ایک موروثی ملک الشعرا جن کا ذکر باب سابق میں ہو چکا ہے۔ لیکن یورپ میں جس قسم کی موروثی بادشاہیاں قائم ہیں ان پر اس آسانی کے ساتھ حکم نہیں لگایا جا سکتا۔ تقریباً ان تمام ملکوں میں جہاں اس کا وجود پایا جاتا ہے، یہ ایک اندوختۂ تاریخی ہے اور سلطنت کے ارتقائے سیاسی کے ایک جزو کی حیثیت سے اس نے نشوونما پایا ہے۔ نیز اکثر صورتوں میں (جس کی سب سے زیادہ درخشاں مثال برطانیۂ عظمیٰ میں پائی جاتی ہے) اہل ملک اس منصب شاہی کو نہ صرف روا داری کی نظر سے دیکھتے ہیں بلکہ نہایت ہی سچے دل سے اسے پسند کرتے ہیں۔ ممالک متحدۂ امریکہ میں شاہی طریق حکومت کی خواہش جس قدر کم پائی جاتی ہے وہی کیفیت انگلستان میں جمہوری طریق حکومت کے متعلق ہے۔ لیکن ابھی تک بہت سی مہذب قوموں میں اس اصرار و ابرام کے ساتھ موروثی بادشاہت کے برقرار رہنے کا اصلی راز یہ ہے کہ جہاں کہیں اسے سب سے زیادہ پسندیدہ سمجھا جاتا ہے وہاں موروثی بادشاہ کو اختیار عاملانہ حقیقی نہیں بلکہ محض برائے نام حاصل ہوتا ہے[1]۔ سلطنت متحدۂ برطانیہ، اطالیہ، بلجیم وغیرہ میں حکومت کا عملی کام بادشاہ کے ہاتھ میں نہیں ہے۔ اگرچہ کلیۃً نہیں مگر ایک بڑی حد تک بادشاہ، سلطنت کا محض برائے نام سرگروہ ہے۔ تمام سرکاری کام اس کے نام سے اور بالاعلان اس کے اختیار سے انجام پاتے ہیں مگر حقیقتاً تمام کام وزیر اعظم و مجلس کابینہ کے تحت اقتدار میں ہوتے ہیں

---

[1] سڈنی لو نے اپنی تصنیف "طریق حکمرانی انگلستان" (**Governance of England**) میں آئینی حکمراں کی مخصوص حیثیت کے کسی قدر اتفاقیہ طور پر ارتقا پذیر ہونے کے متعلق بہت دلچسپ بحث کی ہے۔

جو قوم کے خیال کی نمائندگی کرتے ہیں۔ اس صورت میں اس طریقہ کی تائید بہت سے وزندار و قوی دلائل سے ہو سکتی ہے۔ اس سے حکومت ملک کو استقامت، دوام اور تسلسل کی وہ خوبیاں حاصل ہوتی ہیں جو سیاسی تنظیمات کی سب سے زیادہ اہم جزو ہیں۔ صحیح ہو یا غلط مگر بین الاقوامی معاملات میں اس سے ایک ایسا امتیاز خاص پیدا ہو جاتا ہے جس کے سفارتی مفاد سے انکار نہیں کیا جا سکتا۔

یہ بھی یقینی طور پر قابل قبول ہے کہ قدیم الایام شاہی کے گرد جو روایات جمع ہو جاتی ہیں وہ حکومت کے حقیقی سرگروہوں میں ذمہ داری و وقعت کا ایک ایسا احساس پیدا کر دیتے ہیں جس کا نتیجہ نہایت ہی سود مند ہوتا ہے۔

لیکن با ایں ہمہ اس شک کی گنجائش باقی ہی رہجاتی ہے کہ آئینی بادشاہت کے انگریز مداحوں نے اس کے عجائب و غرائب کو بہت بڑھا چڑھا کر دکھایا ہے کیونکہ سب کچھ کہنے اور کرنے کے بعد بھی یہ امکان بدستور قائم رہجاتا ہے کہ آئندہ کوئی بادشاہ اس طرح شاہ شطرنج بنے رہنے سے بیک قلم انکاری ہو جائے اور ان قیود کو توڑ کر آزاد ہو جائے۔ ملکہ وکٹوریہ اور اس کے جانشینوں نے جس قابل تعریف طور پر آئینی حکمراں کی حیثیت کو نباہا ہے، اس نے لوگوں کے دلوں سے یہ خیال محو کر دیا ہے کہ بادشاہ کا اس طرح اپنے کو معطل رکھنا محض ایک رواجی امر ہے ورنہ قانون میں اس کا کہیں کوئی پتہ نہیں ہے۔ اس طرح جو روابط قائم ہو گئے ہیں خاص کر خارجی معاملات سے بادشاہ کا جو تعلق قائم ہو گیا ہے وہ بے انتہا نازک ہے اور اس کے مناسب طور پر قائم رکھنے کے لئے بادشاہ کو بڑی ہی تدبیر و معاملہ فہمی سے کام لینے کی ضرورت ہے۔

یہ کسی طرح بھی نہیں ہو سکتا کہ حکمراں بادشاہ کی قابلیت و عدم قابلیت، اس کی صلاحیت پسندی و خود رائی سے اس طریقہ کا کوئی واسطہ نہ سمجھا جائے اور پھر بھی وہ کامیابی کے ساتھ چلتا رہے۔ انگریزی مصنفین اس خیال کی طرف مائل ہیں مگر حقیقتاً ایسا نہیں ہے۔ آیا اس قسم کے اتفاقی حوادث کے پیش آنے کا اندیشہ، استقامت و تسلسل کی ان خوبیوں سے بڑھجاتا ہے یا نہیں جو شاہی طریق سے پیدا ہوتی ہیں، یہ ایک ایسا مبحث ہے جس میں

بہت زیادہ اختلاف رائے کی گنجائش ہے۔

لیکن زمانۂ موجودہ کے تمام موروثی بادشاہ دستوری ہی طرز کے نہیں ہیں، سابق شاہِ پرشیا (جو اپنے اس منصب شاہی کی وجہ سے شہنشاہ جرمنی بھی تھا) اس کی ایک مخالف مثال تھا۔ یہاں پر یہ آئینی مقولہ کہ ''بادشاہ، صاحب تخت و تاج ہے مگر کارفرما نہیں ہے''، صحیح نہیں رہا تھا، شاہِ پرشیا نہ صرف صاحب تخت و تاج تھا بلکہ کارفرمائی بھی اسی کے قبضۂ قدرت میں تھی[1] اور اس کا عاملانہ اختیار محض نام ہی کو نہیں تھا بلکہ حقیقتاً بھی ایسا ہی تھا۔ شاہی اس کے اخلاف کی طرف منتقل ہوتی رہتی تھی۔ اس قسم کی تنظیم کی حمایت اہل امریکہ کے خیال میں نہایت ہی مشکل معلوم ہوتی ہے، شاہی کی حمایت اس بنا پر کہ وہ خاندانی حقوق کے لحاظ سے ایک طرح کی ملکیت ہے یا وہ نیم مذہبی بنیاد پر قائم ہے جسے خود خدا نے نصیب کیا ہے، ایسے خیالات ہیں جن کے تردید کی کچھ بھی ضرورت نہیں معلوم ہوتی۔ خوبی کار کی بناؤں پر اس قسم کی شاہی کی حمایت کرنے کے لئے یہ لازمی ہے کہ اول یہ فرض کر لیا جائے کہ اس سلسلہ کے آئندہ بادشاہ بھی بالضرور قابل ہی ثابت ہونگے۔ تاہم سنہ ۱۹۱۸ء میں پرشیاوی شاہی کے ذلت آمیز زوال کے قبل تک جرمنی کے قانون عامہ کے مصنفین شاہی کی حمایت کے لئے ہر طرح پر تیار رہتے تھے خواہ وہ شاہی محدود یا دستوری قسم کی نہ بھی ہو۔

۳- انتخابی عمال حکومت:- موروثی حکام عاملانہ کے بالمقابل وہ وسیع طبقہ پیش کیا جا سکتا ہے جس کے لئے بہترین صفت ''انتخابی'' ہے۔

لیکن یہ اصطلاح کسی طرح قابل اطمینان نہیں ہے کیونکہ علاوہ ان عہدہ داروں کے جو واقعتاً منتخب ہوتے ہیں (جیسے کہ ممالک متحدہ امریکہ کا رئیس جمہوریہ) ایک طبقہ

---

[1] ''ہمارے یہاں بادشاہ خود کارفرمائی کرتا ہے وزرا کا کام صرف یہ ہے کہ بادشاہ جو کچھ حکم دے اسے عملی صورت میں لائیں مگر وہ خود کارفرما نہیں ہوتے''۔ جرمانی رائشٹاگ میں پرنس بسمارک کی تقریر سنہ ۱۸۸۲ء۔

ایسے اعلیٰ حکام عاملانہ کا بھی موجود ہے جو کسی نہج سے موروثی نہیں ہیں اور جنکی نسبت "انتخاب" کے بجائے "نامزدگی" کا لفظ زیادہ موزوں ہے "نامزدگی" یا "تقرر" کا لفظ ان کے عہدہ پر فائز ہونے کے طریقہ کو زیادہ صحت کے ساتھ ظاہر کرسکتا ہے، لیکن بدیں حیثیت اس قسم کے اعلیٰ حکام عاملانہ آزاد سلطنتوں میں نہیں بلکہ شہنشاہی طریق کی ماتحت حکومتوں میں ہوا کرتے ہیں۔ یہ نامناسب ہوگا کہ ان کی وجہ سے عام طور پر حکام عاملانہ کی ایک تیسری صنف قائم کیجائے۔ کناڈا کے گورنر جنرل، ہندوستان کے وائسرائے اور برطانوی نوآبادیوں کے گورنروں کے ایسے عہدہ دار جو سب کے سب بادشاہ کی طرف سے نامزد ہوتے ہیں، اس تعریف میں شامل ہیں۔ کناڈا کے لفٹننٹ گورنر جو گورنر جنرل کی طرف سے مقرر ہوتے ہیں وہ بھی اس صنف میں داخل ہیں۔ ان حکام عاملانہ کی بھی دو قسمیں ہونگی ایک وہ جو واقعی کام کرتے ہیں اور ایک وہ جو محض برائے نام ہیں۔ وائسرائے ہند زمرہ اول میں داخل ہے، کناڈا کا گورنر جنرل دوسرے زمرہ میں ہے اور لفٹننٹ گورنر بہت ہی برائے نام اختیارات عمل میں لاتے ہیں۔ درحقیقت اس قسم کے حکام عاملانہ کا وجود محض شہنشاہی برطانیہ کے خاص حالات کیوجہ سے ظہور پذیر ہوا ہے، کیونکہ اس شہنشاہی میں یہ ضروری ہے کہ اس کی نوآبادیوں اور اس کے تابع ملکوں میں شاہ برطانیہ کے برائے نام اختیار کی نیابت کسی نہ کسی ذریعہ سے عمل میں آئے۔

جن آزاد سلطنتوں میں موروثی بادشاہ نہیں ہیں، ان میں سے بیشتر سلطنتوں کے سرگروہ اعلیٰ منتخب شدہ حکام عاملانہ ہوتے ہیں۔ ان دونوں کے بین بین ایک درمیانی شکل کو بھی ممیز رکھنا چاہیئے یعنی "حکمراں خاندان" میں سے کوئی بادشاہ اپنی زندگی بھر کے لئے منتخب ہوجایا کرے۔ یہ صورت اکثر تاریخ میں ملتی ہے، چنانچہ نارمن فتح کے وقت انگلستان کی یہی حالت تھی، مگر یہ اس زمانہ کی بات ہے جبکہ بادشاہ بہ وجوہ محض "سالار جنگ" ہوا کرتا تھا، اور جبکہ حکمراں میں قومی عظمت وقوت اس قدر ضروری تھی کہ نابالغ یا کمزور بادشاہ کی طرف سے قوم کے خیالات برگشتہ ہوجاتے تھے۔ مگر اب

مہذب سلطنتوں کے منتخب شدہ حکام عاملانہ میں یہ صورت بالکل باقی نہیں رہی ہے لیکن ان حکام عاملانہ کی حالتوں میں بھی جو حقیقتاً منتخب ہوتے ہیں بہت اختلافات پائے جاتے ہیں۔ اس اعتبار سے وہ سب تقریباً یکساں ہیں کہ اعلیٰ اقتدار برائے نام ہو یا حقیقتاً ایک شخص واحد کے ہاتھ میں آجاتا ہے، اگرچہ یہاں بھی سوئٹزرلینڈ کی حکومت عاملانہ کا ایک استثنا موجود ہے، مگر اسے چھوڑ کر اور بہت سے اختلافات موجود ہیں۔ ممالک متحدہ امریکہ کا رئیس جمہوریہ بالواسطہ انتخاب سے منتخب ہوتا ہے مگر جماعت انتخابی کی بالکل مصنوعی نوعیت کی وجہ سے یہ انتخاب بھی عملاً بلاواسطہ ہو گیا ہے۔ فرانس میں رئیس جمہوریہ کا انتخاب ہر دو ایوان واضع قوانین کی طرف سے ہوتا ہے جو اس غرض کے لئے بحیثیت مجلس قومی کے ایک ساتھ نشست کرتے ہیں۔ ممالک متحدہ امریکہ کے علٰحدہ علٰحدہ دولتہائے عامہ کے گورنروں کا انتخاب براہ راست قوم کی طرف سے ہوتا ہے، وسطیٰ و جنوبی امریکہ کی جمہوریتوں میں انتخاب کے مختلف طریقے رائج ہیں۔ ان میں سے مکسیکو، جمہوریہ ارجنٹائن، اور چلی اپنے رئیس جمہوریہ کو بالواسطہ انتخاب سے منتخب کرتی ہیں، پیرو، برازیل اور بولیویا میں یہ انتخاب قوم کی طرف سے براہ راست ہوتا ہے۔ نظری حیثیت سے اگر دیکھا جائے تو بالواسطہ انتخاب کا طریقہ زیادہ دلنشین معلوم ہوتا ہے۔ یہ طریقہ ایک طرف تو عوام کے اقتدار اعلیٰ کے اصول کے منافی نہیں ہے اور دوسری طرف یہ بھی معلوم ہوتا ہے کہ حکام عاملانہ کے سرگروہ اعلیٰ کا عملی انتخاب ایک مخصوص اہلیت کی جماعت کے ہاتھ میں ہے، لیکن عملی تجربہ اس طریق کے خلاف ہے، تجربہ یہی ہے کہ یہ طریقہ یا تو بلاواسطہ انتخاب کی ایک محض لاحاصل طوالت بن جاتا ہے، یا وہ کسی پوشیدہ وخفیہ گروہ کی سازش وناجائز اثرات کے تابع ہو جاتا ہے۔

دوسرا مشکل مسئلہ یہ پیش آتا ہے کہ حکام عاملانہ کے عہدے کی میعاد کیا ہو اور ان کا انتخاب دوبارہ ہو سکے یا نہیں تمام عمومی ملکوں میں عہدوں کی طول میعاد کی طرف سے بالطبع تنفر پایا جاتا ہے اور یہ اندیشہ لگا رہتا ہے کہ

عہدے کے پر اس طرح پر قائم رہنے سے وہ شاہی کی حیثیت و نوعیت میں تبدیل ہو جائے گا۔ اس خیال کے موافق امریکہ کی مختلف جمہوریتوں میں رئیس جمہوریہ کے عہدے کی میعاد چار سال سے چھ سال تک رکھی گئی ہے۔ اسی وجہ سے علیحدہ ہونے والا رئیس جمہوریہ اکثر صورتوں میں آئندہ کی میعاد کے لئے منتخب نہیں ہو سکتا۔ اس معاملہ میں مکسیکو مستثنیٰ ہے، جہاں رئیس جمہوریہ اپنی چار برس کی میعاد پوری کرنے کے بعد نہ صرف دو بارہ منتخب ہو سکتا ہے بلکہ سنہ ۱۸۸۴ء سے سنہ ۱۹۱۱ء تک ایک ہی شخص مسلسل اس عہدے پر قائم رہ چکا ہے۔ ممالک متحدہ امریکہ میں قانون نظام سلطنت دو بارہ انتخاب کو ممنوع نہیں ٹھہراتا مگر واشنگٹن نے جو پہلی نظیر قائم کر دی ہے، عام رائے نے اس پر مہر تصدیق لگا دی ہے اور کسی شخص کے تیسری مرتبہ اس عہدے پر منتخب ہونے کو ناروا قرار دیدیا ہے۔ اٹھارھویں صدی کے اختتام کے قریب کسی ایسی جمہوریت کا قائم ہونا جو ایک وسیع قطعۂ ارض پر محتوی ہو سیاسی تنظیمات میں ایک نادر تجربہ سمجھا جاتا تھا[1]۔ اس لئے بسا ضروری تھا کہ کسی ایک شخص کے زائد از ضرورت حاوی ہو جانے سے جمہوری اداروں کے برباد ہو جانے کے امکان کو روکنے کے لئے خاص ایثار سے کام لیا جائے۔ نپولین نے موقع پا کر اپنے دس برس کے عہدۂ کانسلی کی میعاد کو حین حیات سے بدل دیا اور پھر اسے شہنشاہی حکومت کی صورت میں لے آیا، یہ ایک ایسی مثال ہے جس سے وہ خطرہ صاف عیاں ہو جاتا ہے جس سے بچنے کے لئے واشنگٹن اور اس کے قریبی جانشین اس درجہ مضطر تھے، لیکن اس امر میں شک کی بہت گنجائش ہے کہ آیا کہ اس موجودہ زمانہ میں اور ایک ایسے ملک میں جہاں جمہوری ادارات

---

[1] مانٹسکیو، («روح قانون» سنہ ۱۷۴۸ء - مقالہ ۸ باب ۱۶) جس ملک میں جمہوری حکومت ہوتی ہے وہ فطرتاً چھوٹا ملک ہوتا ہے ورنہ جمہوریت کا قیام ناممکن ہو جائیگا۔» اس نے بڑی جمہوریتوں کے سیاسی خطرات پر جو بحث کی ہے وہ بہت دلچسپ ہے۔ اس موضوع کے متعلق روسو کا «معاہدہ معاشرتی» بھی دیکھنا چاہئے۔

سو برس کی سیاسی نشو و نما سے مستحکم ہو چکے ہیں اس قسم کے رواجی قاعدہ کو متروک سمجھا جائے گا یا نہیں، اس ملک کو اپنے سب سے بڑے سیاسی رہبر کے خدمات سے عین اس وقت میں محروم ہونا پڑتا ہے جبکہ اس کے پختہ تجربہ نے اسے خاص طور پر اس خدمت کے لئے موزوں بنا دیا ہو۔ انگلستان میں اگر گلیڈسٹون، بیکنسفیلڈ، سالسبری اور لائیڈ جارج کے ایسے لوگوں کو عین اس وقت جبکہ ان کی سیاسی زندگی اپنے منتہائے عروج پر پہنچی ہوئی تھی مجبوراً اپنی جگہوں سے ہٹنا پڑتا تو انگلستان اسے ایک قومی نقصان خیال کرتا۔ فرانس میں رئیس جمہوریہ کا انتخاب سات برس کے لئے ہوتا ہے اور وہ دوبارہ بھی قابل انتخاب سمجھا جاتا ہے لیکن یہ یاد رکھنا چاہئے کہ فرانس میں رئیس جمہوریہ خود حکمرانی نہیں کرتا بلکہ وہ سلطنت کا برائے نام سرتاج ہوتا ہے۔ جمہوریہ فرانس ایک پارلیمنٹی جمہوریہ ہے اور عاملانہ اختیار درحقیقت وزیر اعظم اور اس کی کابینہ کے ہاتھوں میں ہوتا ہے۔

۴۔ **صدارتی و پارلیمنٹی حکومت**:۔ اوپر جو کچھ کہا گیا ہے اس سے یہ ظاہر ہو سکتا ہے کہ حکومت عاملانہ کی جو تقسیم موروثی و انتخابی، رسمی و حقیقی میں کی گئی ہے وہ ایک دوسرے کے اندر داخل ہیں۔ ممکن ہے کہ ایک موروثی حکمراں محض برائے نام ہو جیسا کہ شاہ برطانیہ کا حال ہے یا حقیقتاً حکمراں ہو جیسے کہ شاہ پرشیا تھا۔ اسی طرح یہ بھی ہو سکتا ہے کہ ایک منتخب شدہ حکمراں حقیقی حکمراں ہو جیسا کہ ممالک متحدہ امریکہ کا رئیس جمہوریہ ہے یا صرف رسمی ہو جیسا کہ فرانس کا رئیس جمہوریہ ہے۔ رسمی و حقیقی حکام عاملانہ کی یہ تفریق ہمیں تمام مسائل سے زیادہ اہم و بنیادی مسئلہ یعنی مجلس وضع قوانین و جماعت عاملانہ کے تعلق، کی طرف لیجاتی ہے۔ تقسیم اختیارات کی بحث میں اس کا ذکر پہلے ہی ہو چکا ہے مگر اس موقع پر کسی قدر مزید تفصیل و گفتگو کی ضرورت ہے۔ زمانہ جدید کی حکومتیں دو مغائر یکدگر طریق کار میں منقسم ہیں۔ ان میں سے ایک کو "پارلیمنٹی" ذمہ دار یا کابینی حکومت کہتے ہیں۔ دوسرے کے لئے کوئی قابل اطمینان اسم تعریفی نہیں مل سکا مگر اسے "غیر ذمہ دار، صدارتی یا موتمری حکومت کے

مختلف ناموں سے موسوم کرتے ہیں۔ پارلیمنٹی حکومت میں، کام کرنے والے جماعت عاملانہ کے عہدے کی میعاد کا انحصار مجلس واضع قوانین کی مرضی پر ہوتا ہے اور حکومت صدارتی میں ان حکام کے عہدے کی میعاد کو مجلس واضع آئین کی رائے و مرضی سے کوئی تعلق نہیں ہوتا۔ پارلیمنٹی حکومت اسی سلسلہ میں پائی جاتی ہے جہاں کسی رسمی حکمراں کا وجود ہوتا ہے، مگر یہ یاد رکھنا چاہئے کہ اس رسمی سرگروہ کے لئے یہ لازم نہیں کہ وہ بادشاہ کے لقب سے کوئی موروثی حکمراں ہی ہو۔ فرانس میں طریق حکومت، پارلیمنٹی ہے مگر سلطنت کا رسمی سرگروہ ایک منتخب شدہ عہدہ دار ہے، اس طرح حکومت صدارتی اس سلسلہ میں پائی جاتی ہے جہاں کسی واقعی و حقیقی حکمراں کا وجود ہو، مگر اس حقیقی حکمراں کے لئے یہ لازمی نہیں ہے کہ وہ کوئی منتخب شدہ صدر ہی ہو، چنانچہ پرشیا کی مثال سے یہ حقیقت صاف عیاں ہے۔ اس سے یہ معلوم ہوتا ہے کہ اس طریق کو صدارتی کہنا کسی قدر غلط ہے کیونکہ ممکن ہے کہ کسی حکومت صدارتی میں کوئی صدر نہ ہو اور علیٰ ہذا جس ملک میں صدر ہو اس میں ہر حال میں یہ لازمی نہیں ہے کہ وہاں حکومت صدارتی بھی موجود ہو، لیکن بدقسمتی سے کوئی اصطلاح اس سے بہتر دستیاب نہیں ہوتی۔ غیر ذمہ دار کے لفظ سے ایک بالکل ہی غلط مفہوم ذہن میں آجاتا ہے اور جمہوری (کانگریسی) کے لفظ سے ایک دوسرے مفہوم یعنی ممالک متحدہ کی کانگریس کی طرف ذہن منتقل ہوجاتا ہے۔

پارلیمنٹی حکومت کا اصول کابینہ برطانیہ کے ارتقا و طریق کار کے مطالعہ کرنے سے بہت ہی اچھی طرح سمجھ میں آسکتا ہے[1]۔ ایسا کبھی نہیں ہوا کہ امور حکمرانی میں مدد دینے کے لئے شاہ انگلستان کے گرد اس کے مشیروں

---

[1] برطانوی کابینی نظم کے عملدرآمد کے لئے اے۔ ایل لوول کی تصنیف "حکومت انگلستان" (The Government of England) جلد اول باب ۲-۳-۸-۱۷-۱۸-۲۲-۲۳- دیکھنا چاہئے۔

اور خاص خاص عہدہ داروں کا ایک گروہ مجتمع نہ رہا ہو۔ یہ مشیر جو شاہان نارمن کے زمانہ میں بادشاہ کے معمولی یا مستقل مشیر کہلاتے تھے اور ہنری ششم کے عہد سے پریوی کاؤنسل (مشیران خاص) کے نام سے مشہور ہو گئے تھے خود بادشاہ کے پسند کئے ہوئے لوگ ہوتے تھے۔ وہ لفظاً و معناً ہر طرح پر بادشاہ کے "وزیر" ہوتے تھے۔ (سنہ ۱۲۹۵ء میں) مشورتی مجلسوں کے قومی پارلیمنٹ کی صورت میں مستحکم و منضبط ہو جانے کے صدیوں بعد تک بھی مجلس وضع قوانین کو ان وزرا پر کسی قسم کا اقتدار نہیں حاصل ہوا تھا بجز اس کے کہ وہ غیر معمولی جرأت کر کے ان پر مقدمہ چلانے کی کارروائی کرے۔ یہ وزرا پارلیمنٹ کے برگزیدہ نمائندے ہونے کے بجائے بالطبع اس کے مخالف تھے۔ یہ کیفیت شاہان اسٹوارٹ کی مطلق العنانی کے زمانہ میں خاص طور پر نظر آتی ہے چنانچہ سر ٹامس ونٹورتھ جب اغراض عامہ سے الگ ہو گیا تو وہ وزارت کے منصب پر فائز کر دیا گیا۔ علاوہ ازیں وزرا کے جس گروہ سے شاہی مجلس شوریٰ مرتب ہوتی تھی اس کا میلان بے ضرورت بھی اپنے ارکان کی تعداد کے بڑھانے کی طرف تھا۔ اس کا نتیجہ یہ ہوا کہ اختیارات کا اجتماع ایک اور بھی اندرونی حلقہ کے ہاتھوں میں آ گیا جس کے لئے لفظ "کابینہ" استعمال ہونے لگا۔ جب شاہان اسٹوارٹ کا تختہ الٹ گیا اور قانون حقوق (اور بعد میں قانون ترتیب جانشینی) کے بموجب پارلیمنٹ کی فوقیت کا اصول تسلیم کر لیا گیا تو وزرا اور پارلیمنٹ کے سابقہ تعلقات کا قائم رہنا ناممکن ہو گیا۔ حکومت عاملانہ کو ارکان پارلیمنٹ کی تائید کے ساتھ چلانے کے لئے ولیم سوم نے ارل سنڈرلینڈ کے مشورے پر کاربند ہو کر بالارادہ اپنے وزیروں کا انتخاب اس جماعت کے ارکان سے کیا جسے دارالعوام میں غلبہ حاصل تھا۔ اگر "سیاسی ایجاد" کا فقرہ صحیح سمجھا جائے تو کہنا چاہئے کہ یہی تدبیر کابینی طریق حکومت کے "ایجاد" کا باعث ہوئی۔ لیکن اس طرح جو طریقہ قائم ہو گیا تھا وہ ابھی تقریباً ایک صدی تک ابتدائی و غیر مکمل حالت میں رہا۔ اول اول وزرا اسے

لازمی نہیں سمجھتے تھے کہ پارلیمنٹ تائید کے جاتے رہنے سے وہ مستعفی ہو جائیں۔ وہ اس وقت تک انتظار کرنے کو ترجیح دیتے تھے کہ مخالفانہ کثرت رائے ہوا ہو جائے، جیساکہ ۱۶۹۸ء میں ولیم کے وزرا نے کیا۔ علیٰ ہذا اٹھارھویں صدی کے نصف تک نہ تو کل وزرا ایک ساتھ مستعفی ہوتے تھے نہ وہ سب کے سب ایک ساتھ مامور ہوتے تھے۔ لارڈ راکنگھم کے ۱۷۶۵ء کے کابینہ کو وزرا کا وہ پہلا گروہ سمجھنا چاہیئے جو مجموعی حیثیت سے عہدہ پر فائز ہوا۔ پھر بھی صدی کے آخر تک یہ حالت تھی کہ وزرا اگرچہ ایک ہی فریق سے تعلق رکھتے ہوں مگر وہ لازماً اپنی حکمت عملیوں میں متحد نہیں ہوتے تھے اور نہ ان کے باہمی سیاسی تعلقات میں ہم آہنگی ہوتی تھی۔ (۱۷۹۲ء میں) پٹ کا اپنے ضدی وزیر خزانہ لارڈ تھرلو کے استعفے پر مصر ہونا کابینی ارتقا کے اس درجہ کا تسلیم کیا جاتا تھا، جارج چہارم کے وزرا نے ایک غیر ملکی حکمت عملی کے معاملہ میں جب اسے فرداً فرداً رائے دینے سے انکار کر دیا تو گویا یہ اصول اپنے آخری درجہ پر پہنچکر قبول کر لیا گیا[1]

اس وقت کابینہ (برطانیہ) جس حالت میں ہے، اس کے لحاظ سے یہ کہا جاسکتا ہے کہ اس کی کارروائی بطریق ذیل ہوتی ہے۔ اس میں پندرہ سے لے کر بیس تک اشخاص شامل ہوتے ہیں، وہ اگرچہ قانوناً ایک متحدہ جماعت نہیں ہوتے مگر واقعتہً ان کی حکمت عملی اور ان کی ذمہ داری متفقہ ہوتی ہے، ان میں سے ہر شخص مجلس وضع قوانین کا رکن ہوتا ہے خواہ دارالامرا کا رکن ہو خواہ دارالعوام کا۔ ان کی نامزدگی بادشاہ کی طرف سے ہوتی ہے مگر بادشاہ انھیں میں سے ایک فرد کی رائے پر کاربند ہوتا ہے جسے وہ پہلے ہی بطور وزیر اعظم کے منتخب کر لیتا ہے۔ ان کا تعلق اس سیاسی فریق یا متعدد

---

[1] برطانیۂ عظمیٰ میں کابینی حکومت کا قدم بقدم نشوونما برن کی تصنیف "حکومت انگلستان" (Government of England) میں بیان ہوا ہے۔ علاوہ ازیں سی وینسم کی تصنیف حکومت آئینی کا عروج (Rise of Constitutional Government) بھی دیکھنا چاہیئے۔

فریقوں کے اتحاد سے ہوتا ہے جنھیں دارالعوام کی تائید پر اعتماد ہوتا ہے، اگر یہ تائید انھیں حاصل نہ رہے تو وہ سب کے سب ایک ساتھ مستعفی ہو جاتے ہیں، سلطنت متحدہ برطانیہ میں یہ تمام انتظام محض رواجی ہے قانونی نہیں ہے، مگر یہ ضروری نہیں کہ ہر جگہ ایسا ہی ہو. مثلاً فرانس میں یہ امر قانون نظام سلطنت کے اندر شامل ہے کہ[1] "حکومت کی عام روش کے متعلق وزرا بحیثیت مجموعی ایوانہائے وضع قوانین کے سامنے ذمہ دار ہیں"، اس سے مراد یہ لیجاتی ہے کہ انھیں دارالوکلا کی تائید حاصل نہ رہے تو انھیں مستعفی ہونا چاہیے۔[2]

فرانس یا برطانیہ کے حکام عاملانہ و مجلس وضع قوانین کے درمیان جو تعلقات اس طرح قائم ہیں وہ ان تعلقات سے بالکل مختلف ہیں جو ممالک متحدہ امریکہ یا جرمنی میں نظر آتے ہیں. مثلاً ممالک متحدہ میں رئیس جمہوریہ حقیقی عامل اعلیٰ ہے، اس کا انتخاب نظام سلطنت کی مقرر کردہ میعاد کے لئے مجلس وضع قوانین سے بالکل جداگانہ ہوتا ہے، مجلس وضع قوانین کسی نہج سے اس کے عہدے کی میعاد کو کم نہیں کر سکتی بجز اس کے کہ اس پر مقدمہ چلا کر اسے علیحدہ کرے، نہ مجلس وضع قوانین کسی سیاسی یا انتظامی روش کے اختیار کرنے پر رئیس جمہوریہ کو حکماً مجبور کر سکتی ہے، نہ کسی براہ راست قانونی طریقہ سے اس پر نگرانی قائم کر سکتی ہے جو کچھ ہے صرف اتنا ہے کہ تقررات و معاہدات کے متعلق مجلس سینات کو نامنظوری کا حق حاصل ہے۔ علاوہ ازیں رئیس جمہوریہ کا "کابینہ" خود اسی کا مقرر کردہ ہوتا ہے۔ یہاں کابینہ، کا لفظ حکام عاملانہ کی اس جماعت کے لئے استعمال ہوتا ہے جو مختلف محکموں کے سرگروہ ہوتے ہیں۔ رئیس جمہوریہ اس کا بھی پابند نہیں ہے کہ ان کے انتخاب میں وہ مجلس وضع قوانین کی خواہشات پر

---

[1] قانون نظام سلطنت، ۲۵ر فروری ۱۸۷۵ء دفعہ ۶ (Loi Constitutionelle)

[2] فرانس کی مجلس سینات کسی حد تک وزرا کو ان کے عہدے سے مستعفی ہونے پر مجبور کر سکتی ہے آئینی نقطۂ نظر سے یہ ایک مشکوک بحث ہے۔ دیو پر کے "یورپ کے خاص خاص ممالک کی وزارتیں"۔

لحاظ کرے، اور نہ مجلس وضع قوانین جبراً ارکان کابینہ کی برطرفی عمل میں لاسکتی ہے بجز اس کے کہ آخری چارۂ کار کے طور پر وہ ان پر مقدمہ قائم کرے۔ برخلاف ازیں رئیس جمہوریہ محض اپنی مرضی سے انھیں مقرر و برطرف کرسکتا ہے۔ اسی طرح نظم سابق کے تحت میں جرمنی میں شہنشاہ کو حقیقی اختیارات عاملانہ حاصل تھے، یہ ضرور تھا کہ اس کے سرکاری کاموں پر اسکے چانسلر (صاحب الدیوان یعنے وزیر اعظم) کا دستخط بھی ثبت ہونا چاہئے تھا مگر چانسلر خود شہنشاہ کا عہدہ دار ہوتا تھا، اور جب تک شہنشاہ کی مرضی ہو اسی وقت تک وہ اپنے عہدہ پر قائم رہ سکتا تھا[الف]۔ مجلس مقننہ کو مخالفانہ اظہار رائے یا اور کسی طرح پر یہ اختیار حاصل نہیں تھا کہ وہ چانسلر کو مستعفی ہونے پر مجبور کرسکے، یہی تعلق باہمی شاہی پرشیا کی حکومت میں بھی پایا جاتا تھا۔

مذکورۂ بالا مثالوں سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ حکومت پارلیمنٹی اور حکومت صدارتی سے کیسے مختلف المقاصد کام لئے جاسکتے ہیں، پرشیا میں حکومت صدارتی کے ساتھ ہی ساتھ ایک ایسی قومی مجلس وضع قوانین کا ہونا جس کا ایوان ادنےٰ عمومیت پسند ہو اور پھر بادشاہ کے حاوی و غالب اختیارات کا بھی خاتمہ ہوا ہو ممکنات سے نظر آتا ہے، برطانیۂ عظمیٰ میں حکومت پارلیمنٹی نے مراعات باہمی کا ایک ذریعہ مہیا کردیا ہے جس کے بموجب بادشاہ رسمی طور پر صاحب اقتدار و اختیار سمجھا جاتا ہے مگر حقیقت میں اقتدار کا مرکز منتخب شدہ نمائندگان قوم کی طرف منتقل ہوگیا ہے۔ دوسری طرف فرانس و ممالک متحدہ امریکہ میں پارلیمنٹی و صدارتی طریقے عوام کے اقتدار اعلیٰ کے اصول کو عمل میں لانیکے خیال سے بالارادہ اختیار کیئے گئے ہیں۔

یہاں یہ ممکن نہیں ہے کہ ان دونوں طریقوں کے عیب و صواب پر تفصیلی

[الف] شہنشاہی چانسلر کے مددگار جو مختلف محکموں کے سرگروہ ہوتے تھے وہ اس کے شریک کار نہیں ہوتے تھے بلکہ بالکلیہ اس کے زیردست و ماتحت ہوتے تھے۔

تنقید کیجائے۔ انگلستان میں پارلیمنٹی طریقہ بادشاہ کی تاریخی منزلت کو شکست کیئے بغیر حکومت کو عمومیت کے رنگ میں لانے کے لیئے بہت اچھا کام دیرہا ہے۔ یہی مقصد نقل و تقلید کے ذریعہ سے اطالیہ، اسپین اور دوسرے ممالک میں حاصل کیا گیا ہے۔ ۱۸۵۹ء و ۱۸۷۰ء کے مابین متحدۂ اطالیہ کے بنانے میں جو سلطنتیں شامل رہیں انھوں نے اس بنا پر شاہ سارڈینیا کو حکمراں تسلیم کرلیا تھا کہ حکومت کا اختیار تمام قوم کے قائم مقاموں کے ہاتھ میں رہے گا۔ اگر شاہی کا بتدریج فنا کردینا، آیندہ کے سیاسی ارتقا کا ایک جزو ہونے والا ہے، تو یہ ثابت ہوجائے گا کہ یہ کام پارلیمنٹی ہی حکومت کے ذریعہ سے انجام کو پہنچا ہے۔ اس طریقہ کے مفید مطلب جو کچھ بھی کہا گیا ہے اس کے بعد بھی اسے نقائص سے پاک نہیں قرار دے سکتے، یہ طریقہ ایسی ہی جگہ سہولت و خوبی سے کام دیتا ہے جہاں دو سیاسی فریق موجود ہوں اور ہر ایک یکے بعد دیگرے حکومت پر فائز ہوتا رہے اور ہر ایک آہستہ آہستہ دوسرے کے لیئے جگہ خالی کرنے کے لیئے مجبور کیا جاسکے، مگر جہاں ایک نہیں بلکہ متعدد فریق موجود ہوں (جیسا کہ فی الحال فرانس و اطالیہ میں ہے) ان کا ارتباط باہمی بھی کمزور ہو اور وہ برابر ایک دوسرے سے مل کر نئی نئی متحدہ صورتیں پیدا کرتے رہیں وہاں یہ طریقہ قومی حکومت میں عدم استقلال کا ایک خطرناک عنصر داخل کردیتا ہے اور اقتدار حاصل کرنے کے لیئے اصول کے قربان کردینے کیطرف منجر ہوجاتا ہے۔ دوسری طرف صدارتی حکومت کے طریقہ میں بھی نہایت قطعی مضرتیں موجود ہیں۔ جماعت عاملانہ کے اعلیٰ کارکن کا عہدہ اس قدر اہم ہوجاتا ہے کہ رئیس جمہوریہ کے انتخاب کے مواقع پر بڑا ہی جوش و ہیجان پیدا ہوجاتا ہے، جس سے ہمیشہ حرفتی کاموں کو نقصان پہنچتا ہے اور شوریدہ سر ممالک میں انقلاب کا خطرہ بھی لگا رہتا ہے۔ مزید براں اس مصنوعی اتفاق سے علحدہ ہوکر جو فریقانہ تعلقات سے پیدا کیا جاتا ہے، اس طریقہ میں یہ بھی ممکن ہے کہ جماعت عاملانہ و مجلس وضع قوانین میں خطرناک مخاصمت برپا ہوجائے۔

۵۔ عہدہ داران ماتحت وحکام عاملانہ۔ سول سروس (ملازمان دیوانی):— اس باب کے ابتدا میں یہ بیان ہو چکا ہے کہ لفظ اگزیکیوٹو (جماعت عاملانہ) سے کبھی تو مقصود سلطنت کا واحد سرگروہ اعلیٰ ہوتا ہے اور کبھی اس سے سلطنت کا سرگروہ مع اپنے خاص خاص معاونین یا ماتحتوں کے مراد ہوتا ہے اور بعض وقت اس میں تمام اعلیٰ و ادنیٰ عہدہ داران عاملانہ کو شامل سمجھ لیا جاتا ہے۔ اس لیئے جماعت عاملانہ کے زیر تقسیمات اور اس کے مختلف اجزا کے باہمی تعلقات پر علٰحدہ علٰحدہ بحث کرنا ضروری ہے۔ ایک فوری امتیاز تو یہاں پر یہ قائم رکھنا چاہیئے کہ بعض عاملانہ گروہ تدریجی مراتب رکھتے ہیں یعنی وہ سب کے سب ایک ہی اصل کی فروع ہوتے ہیں اور بعض مماثل یعنے ایک دوسرے کے ہم رتبہ ہوتے ہیں، جہاں صرف تدریجی مراتب کے حکام عاملانہ ہوتے ہیں وہاں تمام عہدہ داران عاملانہ کا تقرر بالواسطہ یا بلاواسطہ اعلیٰ ترین عامل کی طرف سے ہوتا ہے۔ اسکی مثال سلطنت متحدۂ برطانیہ کی حکومت ہے، جہاں تمام تقررات بادشاہ کی طرف سے ہوتے ہیں۔ دوسری مثال ممالک متحدۂ امریکہ کی تنفقی حکومت کی ہے جس کے عہدہ دار یا تو خود رئیس جمہوریہ کی جانب سے بلاواسطہ مقرر ہوتے ہیں یا کوئی اور شخص یا گروہ اشخاص ان کا تقرر کرتا ہے جیسے رئیس جمہوریہ نامزد کرتا ہے اور اس طرح بالواسطہ یہ تقرر بھی رئیس جمہوریہ ہی کی طرف سے ہوتا ہے۔ بیشتر آزاد سلطنتوں کے حکام عاملانہ کی نسبت بھی یہی امر عام طور پر صادق آتا ہے۔ اس کے برعکس اتحاد امریکہ کی منفرد ریاستوں میں ہم رتبہ حکام عاملانہ ہوتے ہیں۔ ان ریاستوں میں حکومت کے اعلیٰ عہدہ دار (گورنر یا والی) کے اختیارات تقرر بہت ہی محدود ہوتے ہیں حکام عاملانہ کا حصۂ کثیر قوم کی طرف سے اپنے مناصب پر منتخب ہوتا ہے۔ یہی حال ان خاص عہدہ داروں کا بھی ہے جو گورنر کے ساتھ شریک کار ہوتے ہیں یعنی لفٹنٹ گورنر (نائب والی)، معتمد ریاست، خازن، اٹرنی جنرل (مشیر قانونی)، ناظم تعلیمات، آڈیٹر (منقح) کنٹرولر (محاسب) وغیرہ وغیرہ لیکن پھر بھی اس قسم کی جماعت کو ایک ہی مفرد جماعت عاملانہ سمجھنا چاہیئے اسے

"مرکب" حکومت نہ سمجھنا چاہیئے کیونکہ عہدہ داران کا یہ تمام گروہ سلطنت کے اعلیٰ ترین عامل کی نگرانی بلکہ کسی حد تک اس کے اختیار میں ہوتا ہے (یعنی بعض مواقع پر اسے ان کی برطرفی کا اختیار حاصل ہوتا ہے) علاوہ ازیں سران محکمہ اپنے اپنے طور پر اپنے جداگانہ اختیارات عمل میں لاتے ہیں، مجموعی اختیارات سے کام نہیں لیتے۔ ہم رتبہ و تدریجی حکام عاملانہ میں انتہائی تضاد موجود ہے، اول الذکر متفقی طریقہ کی ماتحت حکومتوں میں بہت اچھا کام دیتے ہیں، ان حکومتوں میں خاص کر جہانکہ ایک مشرح تحریری دستور موجود ہو عاملانہ فرائض قطعی ومعین ہوتے ہیں اور کسی عام حکمت عملی کے اختیار کرنے کا موقع بہت کم باقی رہتا ہے، لیکن قومی حکومت میں صورت حال بالکل مختلف ہوتی ہے۔ یہاں بہت وسیع اختیار و اقتدار کی مرکزی قوت کی ضرورت ہوتی ہے جو معاملات انتظامی میں ایک بڑی حد تک اپنے اختیارات تمیزی سے کام لے سکے اور اپنے متفق المقصد ماتحتوں کی پرزور معاونت پر اعتماد کر سکے، کسی فوری و شدید قومی خطرے کے وقت جس وحدت عزم کی ضرورت ہوتی ہے اس کا حکام عاملانہ کے کسی ایسے کابینہ میں پایا جانا بہت دشوار ہے جس کے ارکان فرداً فرداً اور علیحدہ علیحدہ قوم کی طرف سے منتخب ہوئے ہوں۔

ہر ایک حکومت میں خواہ اس میں ایک ہی شخص واحد اعلیٰ اقتدار عاملانہ پر فائز ہو پھر بھی یہ ضروری ہے کہ نظم و نسق کے عملی کاموں کو متعدد محکموں میں تقسیم کر دیا جائے۔ دنیا کی چار سر برآوردہ حکومتوں میں جو تقسیم اختیار کی گئی ہے وہ بہ نظر توضیح اس باب کے آخر میں ایک نقشہ میں ظاہر کر دی گئی ہے۔ اس میں یہ نظر آئے گا کہ سلطنت کے کاموں میں چند بڑے بڑے محکمے یعنی خارجی معاملات، افواج بری و بحری اور مالیات کے انتظامات، تمام حکومتوں میں یکساں ہیں۔ امریکہ کا سکرٹری آف اسٹیٹ (معتمد مملکت) کم و بیش اسی کے مرادف ہے جسے اور ملکوں میں وزیر خارجہ کہتے ہیں۔ کابینہ کے باقی اور تمام عہدہ داروں کے ناموں سے کم و بیش ان کے فرائض مفوضہ کا

اندازہ ہو جاتا ہے۔ ان عام عہدہ داروں کے علاوہ ہر ملک کو یہ ضرورت محسوس ہوتی ہے کہ وہ اپنے خاص اقتضائے حالات کے موافق بعض خاص محکمے قائم کرلے۔ چنانچہ برطانیہ میں وزیر نوآبادی اور وزیر ہند کے عہدے اسکی مثالیں موجود ہیں۔ پارلیمنٹی حکومتوں میں بھی یہ امر مفید سمجھا گیا ہے کہ کابینہ کے زمرے میں چند ایسے عہدہ داروں کو شامل کر دیا جائے جن سے کسی محکمہ کے فرائض متعلق نہ ہوں یا صرف برائے نام کوئی کام ان سے متعلق کر دیا جائے تاکہ انھیں عام سیاسی اقتدار میں مدد دینے کا پوری طرح موقع ملے۔ برطانیۂ عظمی میں ایسے اعزازی عہدوں سے یہ کام نکالا جاتا ہے جو عملی انتظامی فرائض سے تقریباً بالکل ہی آزاد ہوتے ہیں عامر الخزینہ (جس پر بالعموم وزیر اعظم فائز ہوتا ہے)، لارڈ پریوی سیل (محافظ مہر شاہی) چانسلر امارت لینکسٹر وغیرہ وغیرہ ایسے ہی اعزازی عہدے ہیں۔ اطالیہ، کناڈا اور دوسرے ممالک میں بھی یہ دستور اختیار کر لیا گیا ہے کہ بغیر "قلمدان وزارت" کے چند اشخاص کابینۂ وزرا میں داخل کر لیے جایا کریں۔ ان عہدوں کے علاوہ زمانۂ جنگ کی فوری ضروریات نے خاص خاص عاملانہ محکموں کے قائم کرنے کی ضرورت لاحق کر دی چنانچہ فرانس میں "آزاد شدہ حصص" اور "صنعتی تعمیر جدید" کے وزرا مقرر ہوئے اور برطانیہ میں وزیر آلات ہوائی، وزیر سامان جنگ، نگران غذا وغیرہ کے عہدے قائم ہوئے۔ اسی طرح ممالک متحدۂ امریکہ میں، زمانۂ جنگ کے ضروریات کی وجہ سے اس قسم کی خاص خاص جماعتیں قائم کی گئیں، جیسے مجلس جہازرانی، مجلس انتظام غذا وغیرہ ہیں۔

ان سران محکمہ جات کے بعد عہدہ داران عاملانہ کی وہ عام جماعت ہے جو بہ حیثیت مجموعی سول سروس (ملازمان دیوانی۔) کہلاتی ہے۔ حکومت کے سرگروہوں کے ساتھ عمال ملکی کے ارکان کے تعلقات، ان کا تقرر، ان کی برطرفی، ان کے عہدے کی میعاد یہ سب ایسے مسائل ہیں جو موجودہ زمانہ کی سیاسیات میں نہایت مشکل سمجھے جاتے ہیں۔ اس لیے

یہ بہت ہی مناسب ہوگا کہ برطانیۂ عظمیٰ اور ممالک متحدۂ امریکہ میں عمال ملکی کا جو درجہ اور ان کی جو حالت اس وقت ہے انھیں مختصراً بیان کیا جائے، برطانیۂ عظمیٰ کے متعلق پہلے بحث کرنا زیادہ انسب ہوگا۔

زمانۂ جنگ کے قبل برطانیہ کے عمال ملکی کی جماعت تقریباً اسی ہزار اشخاص پر مشتمل تھی[1]، اس میں محلات شاہی کے عہدہ دار، اور ایک بہت بڑی تعداد ان عہدہ داروں کی شامل ہے جن کا تعلق خارجی، و استعماری دفاتر، امیر البحری اور خزانہ وغیرہ سے ہے، نیز وہ عہدہ دار بھی اس میں داخل ہیں جو حکومت بلدیہ دفتر پیٹنٹ (اسناد) دفتر ترک وطن میں کام کرتے ہیں، ان کے علاوہ سفارتی و قنصلی عمال، محصلان کرور گیری و آبکاری، نظمائے ٹڈ وغیرہ بھی اس میں شامل ہیں۔ اس طرح عمال کی جو جماعت بن گئی ہے اس کی کارگزاری میں بنیادی اصول یہ مرعی رکھا گیا ہے کہ ان کے عہدے مستقل ہوں اور کابینی طریق کی وجہ سے حکومت میں جو تغیرات ہوتے رہتے ہیں ان سے ان عہدوں کی میعاد کو کوئی واسطہ نہو۔ جن عہدہ داروں پر سیاسی رنگ کا اثر پڑتا ہے وہ صرف سران محکمہ جات ہیں جن کے ساتھ بعض بعض چیف سکرٹری (معتمدان اعلیٰ) اور مددگار بھی شامل ہیں جو مجموعی طور پر وزارت کے نام سے موسوم ہیں اور جن کی کل تعداد فی الجملہ چھپتر کے قریب ہے۔ چنانچہ وزیر داخلہ (یعنی سلطنت کے معاملات اندرونی کا ناظر اعلیٰ) اپنے ماتحت کے طور پر ایک پارلیمنٹی انڈر سکرٹری (نائب وزیر) بھی رکھتا ہے جو خود اسی کے مانند وزارت کا رکن ہوتا ہے اور حکومت کے شکست کھا جانے پر اپنے عہدے سے مستعفی ہو جاتا ہے، ساتھ ہی وزیر داخلہ کے تحت میں ایک "مستقل نائب وزیر" بھی ہوتا ہے جو سیاسی عہدہ دار نہیں ہوتا اور جو محرروں، صیغہ داروں، ناظروں اور محکمہ کے دوسرے مستقل عہدہ داروں کا افسر اعلیٰ ہوتا ہے؛ عہدے کے

---

[1] جنگ کے ضروریات کی وجہ سے اس تعداد میں بہت زیادہ اضافہ ہوگیا تھا۔

ناموں کے تغیر و تبدل کے ساتھ اسی قسم کا طریقہ وزارت خارجہ، وزارت نوآبادیات، محکمۂ امیر البحری، وزارت وظائف وغیرہ میں بھی رائج ہے۔ عہدے کے استقلال کی وجہ سے برطانوی عمال ملکی کے کاموں کی خوبی اور ان کی دیانتداری بہت بڑھ جاتی ہے۔ اس کی ابتدا کا پتہ یہ چلتا ہے کہ زمانۂ قدیم میں انگلستان کے اندر سرکاری عہدے ایک طرح کی جائداد غیر منقولہ سمجھے جاتے تھے اور عہدہ دار اپنی زندگی بھر کے لیئے ایک مستقل جائداد کی حیثیت سے ان پر قابض ہوتا تھا۔ برطانوی عمال ملکی کے زمرے میں عدالت وغیرہ کے سے عہدے اب بھی ایسے ہیں جو زندگی بھر کے لیئے یا نیک چلنی کے ساتھ کام کرنے کے زمانہ تک، عہدہ دار کے قبضہ میں رہتے ہیں مگر ملکی عہدوں کے بہت بڑے حصہ کے متعلق بادشاہ کو برطرفی کا اختیار حاصل ہے لیکن اس حق سے صرف اس صورت میں کام لیا جاتا ہے جب عہدہ دار کی ناقابلیت یا ادائے فرائض میں غفلت ثابت ہو سیاسی وجوہ سے یا کسی صاحب حاجت کے واسطے جگہ خالی کرنے کے لیئے یہ اختیار کہیں بھی کام میں نہیں لایا جاتا۔ ملازمت میں داخل ہونے کے لیئے برطانیہ کے بیشتر محکموں میں کھلے مقابلے کے اصول پر عمل کیا جاتا ہے۔

ممالک متحدۂ امریکہ کی حکومت متفقی کی شاخ عاملانہ میں تقرری و برطرفی کا طریقہ قوم کے لیئے ایک خاص اہمیت کا معاملہ بنگیا ہے۔ حکومت متفقیہ کے عہدہ داران عدالتی کی طرح یہاں بہت کم ایسے عہدہ دار ہیں جنکے عہدے کی میعاد حین حیات ہو، وزارت وغیرہ کے ایسے بعض عہدے تو محض رئیس جمہوریہ کی خوشنودی تک ہیں، لیکن بہت زیادہ جگہوں پر تقرر صرف ایک میعاد معینہ کے لیئے ہوتا ہے جس کا زمانہ بالعموم چار برس کا ہوتا ہے۔ حکومت کی عملی کارروائی میں مشکلات کا مرکز یہ ہے کہ کسی عہدہ دار کو عہدے سے برطرف کیونکر کیا جائے اور قانونی میعاد کے ختم ہو جانے کے بعد دوبارہ تقرر ہو یا نہو۔ صاف صاف یہ ہے کہ قابل عہدہ داروں کی سیاسی رائے کچھ بھی ہو ان کو بلا تعرض ان کے منصب پر قائم رکھا جائے۔ یہ صورت خاص کر کر درگیری

اور ڈاکخانے وغیرہ کے ایسے عہدوں کے لئے زیادہ موزوں ہے جہاں کام کم و بیش ایک مقررہ دستور پر چلتے ہیں اور یہ نہیں کہا جا سکتا کہ ان کی مناسب انجام دہی کے لئے محکمہ کے افسر اعلیٰ اور اس کے ماتحتوں کے سیاسی خیالات میں ہم آہنگی کا ہونا ضروری ہے۔ دوسری طرف یہ اندیشہ بھی ہمیشہ لگا رہتا ہے کہ تسلسل ملازمت کی نسبت زائد از ضرورت تیقن سے عہدہ داروں میں سُستی پیدا ہو جائے گی اور وہ اپنے فرائض کی انجام دہی میں لاپروائی برتنے لگیں گے متفقیت کا نظام سلطنت برطرفی کے معاملہ میں صاف نہیں ہے۔ برطرفی کے اختیارات جس حد تک عمل میں آئے ہیں وہ تقرر سے متعلقہ آئینی قواعد اور صورت حال کی علانیہ نزاکت سے نتیجۃً اخذ کر لئے گئے ہیں۔ سفرا اور دوسرے ایلچیوں اور قنصلوں اور عدالت عالیہ کے ججوں کے تقرر کا اختیار رئیس جمہوریہ کو بشرط توثیق مجلس سینات حاصل ہے۔ لیکن کانگریس از روئے قانون اس امر کی مجاز ہے کہ جن ماتحت عمال کی نسبت وہ مناسب سمجھے ان کا تقرر تنہا رئیس جمہوریہ کو یا عدالتہائے قانونی کو یا سران محکمجات کو تفویض کر دے[1]” عدالتوں کے فیصلہ کے بموجب برطرفی کا اختیار تقرر کے اختیار کے ساتھ لازم و ملزوم قرار دے دیا گیا ہے۔ یہ صحیح ہے کہ کانگریس اور رئیس جمہوریہ جانسن کی مخالفت کے دوران میں مجلس مذکور نے اس کے عاملانہ اختیارات کو محدود کرنا چاہا اور (۱۸۶۷ء و ۱۸۶۹ء میں) میعاد عہدہ کے قوانین نافذ کر کے برطرفی کے لئے سینات کی توثیق کی شرط لگا دی مگر (۱۸۸۷ء میں) ان قوانین کے منسوخ ہو جانے سے معاملات سابق آئینی سطح پر آ گئے قیام اتحاد کے بعد تیس سال تک برطرفی کے اختیارات سے یہ کام نہیں لیا جاتا تھا کہ اپنے فریق کے لوگوں کے لئے جگہیں خالی کی جائیں حکومت متفقیہ کے تقریباً تمام عہدہ دار حکومت عاملانہ کی مرضی تک عہدے پر فائز رہتے تھے اور بغیر وجہ کے برطرفی کا خیال تک نہیں کیا جاتا تھا میڈیسن نے اس کی نسبت

---

[1] نظام سلطنت دفعہ ۲ ضمن ۲۔

غیر دستوری کا لفظ استعمال کیا تھا۔ جب ۱۸۲۰ء کے قانون کی رو سے محصلان کروڑگیری اور بہت سے دوسرے عہدہ داروں کے لئے چار برس کی میعاد مقرر کی گئی۔ (اگرچہ حکام عاملانہ کو اب بھی اپنی مرضی سے برطرفی کا اختیار حاصل تھا)، تو اس سے ایک نئے طریقۂ کار کا آغاز ہوا (۱۸۲۹ء میں) صدارت پر جیکسن کے فائز ہونے کے وقت سے "غنائم کا طریقہ" نکلا۔ اس طریق غنائم کے بموجب ایک دم سے کل اشخاص اپنے عہدوں سے برطرف کر دیئے گئے[1] اور اس طرح جو جگہیں خالی ہوئیں وہ رئیس جمہوریہ کے سیاسی پیروان کے لئے خوان یغما بن گئیں۔ بعد کے رؤسائے جمہوریہ بھی اس تباہ کن نظیر کی تقلید کرتے رہے، یہاں تک کہ عہدوں کا یہ "کامل صفایا" امریکی سیاسیات میں آئے دن کی بات ہوگئی۔ اس سے جو خرابیاں پیدا ہوئیں ان میں ایک سب سے زیادہ بدتر خرابی یہ بھی تھی کہ خالی شدہ جگہوں پر محض سیاسی وجوہ سے اکثر ناقابل لوگ مقرر ہونے لگے۔

طریق "غنائم" کی علانیہ ناانصافی اور اس کی وجہ سے عمال ملکی میں ناقابلیت کا پیدا ہو جانا خدمات ملکی کی اصلاح کا محرک ہوا جس کا انجام ۱۸۸۳ء میں "قانون عمال ملکی" کے منظور ہونے پر ہوا، جس کا منشا یہ ہے کہ جہاں تک ہو سکے عمال ملکی کے طبقہ کو سیاسیات کے اثر سے الگ رکھا جائے اور تقرر کے لئے معیار قابلیت کے اصول کو رائج کیا جائے جس کی بنا امتحان مقابلہ پر ہو۔ اس قانون کی رو سے تین کمشنروں (ماموریں) کی ایک جماعت قرار دی گئی ہے جو رئیس جمہوریہ کی خواہش پر اغراض ذیل کے لئے قواعد مرتب کرنے میں اس کی مدد کرتی ہے۔ ملازمت ملکی کی ان تمام شاخوں میں (جو اس غرض کے لئے ترتیب دی جا چکی ہیں) عام مقابلہ کا امتحان ہو اور تقرر اسی ترتیب سے ہو جس ترتیب سے امیدوار اس مقابلہ میں کامیاب ہوں۔ واشنگٹن میں

---

[1] جیکسن نے اپنی صدارت کے ابتدائی بارہ مہینوں میں متفقی عہدوں سے سات سو چونتیس آدمیوں کو ہٹا دیا۔

جو تقررات ہوں وہ مختلف ریاستوں میں ان کی آبادی کے اعتبار سے تقسیم کیئے جائیں، سرکاری ملازمین سے کوئی شخص اس امر کا پابند نہ ہو کہ وہ کسی سیاسی سرمایہ میں کچھ امداد دے گا اور نہ کوئی شخص جو سرکاری ملازمت میں ہو اپنے اختیار کو کسی دوسرے شخص کے سیاسی افعال پر تہدیدی اثر ڈالنے میں کام میں لائے گا۔ اس قانون میں ان لوگوں کی درجہ بندی داخل نہیں کی گئی ہے جنھیں رئیس جمہوریہ مقرر کرتا اور مجلس سینات اس کی توثیق کرتی ہے اور نہ وہ لوگ داخل کیئے گئے ہیں جو محض مزدور کے طور پر رکھے جاتے ہیں۔ اسکے علاوہ اور بھی بہت سی جگہیں ایسی ہیں جن کو مختلف وجوہ سے ان قواعد سے مستثنیٰ کردیا گیا ہے[1]۔ سنہ ۱۹۱۶ء میں عمال دیوانی کی ۴،۸۰،۳۲۷ جگہوں میں سے ۲۹۶،۹۲۶، جگہیں مقابلہ کے امتحان کے زیر اثر تھیں۔ یہ ظاہر ہے کہ جہاں پر نئے تقررات صرف سندی موزونیت کی بنا پر ہو سکیں گے وہاں بالقصد جگہیں خالی کرنے کا میلان کم ہو جائے گا اور قابل عہدہ دار لامحالہ عہدوں پر قائم رکھے جائیں گے۔ اس ”قانون عمال ملکی“ کے فوائد میں سے یہ کوئی چھوٹا فائدہ نہیں ہے کہ اس سے رائے (عامہ) کی تعلیم میں مدد ملتی ہے۔ یہ خرابی بیخ و بن سے اسی وقت اکھڑ سکے گی جب ”طریق غنائم“ کے خلاف ایک زبردست احساس عام پیدا ہو جائے گا۔

قابل مطالعہ کتابیں

جے، ای، سی باڈلی ”فرانس“ سنہ ۱۸۹۸ء (France.) جلد اول کتاب دوم باب دوم ”سلطنت کا سرگروہ اعلیٰ“۔

---

[1] سنہ ۱۹۱۳ء میں سولہ برس کے بعد عمومی فریق پھر برسر اقتدار ہو گیا۔ اس وقت جو صورت حال پیدا ہوئی اس کے لیئے ایورٹ کمبال کی کتاب: ”ممالک متحدہ کی قومی حکومت“ (سنہ ۱۹۲۰ء) صفحہ ۲۲۸ تا صفحہ ۲۲۹۔

[illegible]

ممالک مختلفہ کے محکمہ جات عاملہ کا مقابلہ باہمی (سنہ ۱۹۲۳ء)

نام صیغہ و محکمہ	ممالک متحدہ امریکہ	سلطنت متحدہ برطانیہ ۱۹۲۳ء	فرانس ۱۹۲۳ء
بیرونی تعلقات	وزیر خارجہ (سکریٹری آف اسٹیٹ)	وزیر خارجہ (سکریٹری آف اسٹیٹ فار فارن افیئرز)	وزیر خارجہ (منسٹر آف فارن افیئرز)
مالیات عامہ	وزیر خزانہ (سکریٹری آف دی ٹریژری)	وزیر خزانہ (چانسلر آف دی ایکسچیکر)	وزیر مالیات (منسٹر آف فنانس)
فوج	وزیر جنگ (سکریٹری آف وار)	وزیر جنگ (سکریٹری آف اسٹیٹ فار وار)	وزیر جنگ (منسٹر آف وار)
معاملات عدالتی	اٹارنی (اٹارنی جنرل)	وزیر اعلیٰ عدالت (لارڈ چانسلر کا بینٹ سے تعلق نہیں)	وزیر عدالت (منسٹر آف جسٹس)
ڈاکخانہ	ناظم ڈاکخانہ جات (پوسٹ ماسٹر جنرل)	ناظم ڈاکخانہ جات (پوسٹ ماسٹر جنرل)	وزیر امور ڈاک و مخابرات اور ٹیلیفون
بحری جہازات	وزیر بحری (سکریٹری آف دی نیوی)	وزیر بحریات (فرسٹ لارڈ آف دی ایڈمرلٹی)	وزیر بحر (منسٹر آف میرین)
معاملات اندرونی	وزیر داخلہ (سکریٹری آف دی انٹیریئر)	وزیر داخلہ (سکریٹری آف اسٹیٹ فار ہوم افیئرز)	وزیر داخلہ (منسٹر آف دی انٹیریئر)
زراعت	وزیر زراعت (سکریٹری آف اگریکلچر)	صدر مجلس زراعت (پریزیڈنٹ آف دی بورڈ آف اگریکلچر اینڈ فشریز)	وزیر زراعت (منسٹر آف اگریکلچر)
تجارت	وزیر تجارت (سکریٹری آف کامرس)	صدر مجلس تجارت (پریزیڈنٹ آف دی بورڈ آف ٹریڈ)	وزیر تجارت (منسٹر آف کامرس)
تعلیم		صدر مجلس تعلیم (پریزیڈنٹ آف دی بورڈ آف ایجوکیشن)	وزیر تعلیمات عامہ (منسٹر آف پبلک انسٹرکشن)
نوآبادی		وزیر نوآبادیات (سکریٹری آف اسٹیٹ فار دی کالونیز)	وزیر نوآبادی (منسٹر آف کالونیز)
تعمیرات عامہ		وزیر تعمیرات عامہ (فرسٹ کمشنر آف ورکس)	وزیر تعمیرات عامہ
حکومت مقامی		صدر مجلس حکومت مقامی (پریزیڈنٹ آف دی لوکل گورنمنٹ بورڈ)	
مزدوری	وزیر مزدوری	وزیر مزدوری (منسٹر آف لیبر)	وزیر مزدوری
صحت		وزیر صحت (منسٹر آف ہیلتھ)	**وزارت فرانس کے خاص عہدے**
باربرداری		وزیر باربرداری (منسٹر آف ٹرانسپورٹ)	
		کابینہ برطانیہ کے مخصوص عہدے۔	
		وزیر ہند (سکریٹری آف اسٹیٹ فار انڈیا)	وزیر صنعتی تعمیر جدید
		نائب السلطنت آئرلینڈ کا چیف سکریٹری	وزیر حصص آزاد شدہ
		وزیر اسکاٹلینڈ (سکریٹری فار اسکاٹلینڈ)	
		چانسلر امارت لنکاسٹر	
		وزیر آلات حربی	
		عہدے بلا شرط خدمت	
		مجلس شوریٰ کا صدر اعلیٰ (لارڈ پریزیڈنٹ آف دی کونسل)	
		محافظ مہر شاہی (لارڈ پریوی سیل)	
		عامل الخزانہ (فرسٹ لارڈ آف دی ٹریژری)	

اے، ال، لوئل - "برّاعظم یورپ کی حکومتیں اور فرقہائے سیاسیہ" (سنہ ۱۸۹۷ء)
(Governments and Parties in Continental Europe)
جلد اول باب دوم -

دیوپرے : مخصوص ممالک یورپ وامریکہ کی وزارتیں" (Les Ministres
Dans les Principaux Pays d' Europe, et d' Am' erique.
سنہ ۱۸۹۲ء جلد ۱ حصۂ ۵ - جلد ۲ حصۂ ۶ -

جے، ڈبلیو برجس - علم السیاست وقانون دستوری (سنہ ۱۸۹۸ء) Political
Science and Constitutional Law حصۂ دوم کتاب سوم جزو سوم
باب سوم صفحات ۲۱۶ - ۲۶۳ -

اسنادِ مزید

سڈنی لو طریق حکمرانی انگلستان (سنہ ۱۹۰۴ء) (Governance of Eng
land)

اے - بی - ہارٹ، "حکومت عملی" (سنہ ۱۹۰۳ء) (Actual Government)

سی - رینسم - انگلستان میں حکومت دستوری کا عروج (سنہ ۱۸۸۳ء)
Rise of Constitutional Government in England.

مانٹسکیو، "روح قانون" سنہ ۱۷۴۸ء (Esprit des Lois.)

ٹی - ایف، مورن حکومت انگلشیہ (سنہ ۱۹۰۳ء) (The English
Government)

سر ولیم اینسن - قانون ورواج نظام سلطنت (سنہ ۱۸۹۶ء) (The Law
and Custom of the Constitution) حصۂ اول -

ای - ڈبلیو - رجبس انگلستان کا قانون دستوری سنہ ۱۹۰۵ء

Constitutional Law of England

ای ۔ اسٹینوڈ ۔ تاریخ منصب رئیس جمہوریہ (امریکہ) (سنہ ۱۹۰۱ء)

(History of the Presidency) ممالک متحدۂ امریکہ کے

سول سروس کمیشن کی روئدادیں ۔

ایچ ۔ ایل ۔ فورڈ سیاسیات امریکہ کا عروج ونشوونما (سنہ ۱۹۰۰ء)

Rise and Growth of American Politics

باب چہارم

نظام عدالت و انتخاب کنندگان

۱۔ عہدۂ عدالتی اور اس کی میعاد۔ ۲۔ حکام عاملانہ و مجلس وضع قوانین کے ساتھ عدالتوں کے تعلقات۔ ۳۔ قانون انتظامی و عدالتہائے انتظامی۔ ۴۔ جماعت انتخاب کنندگان، خاص خاص ممالک میں ہمہ گیر حق رائے دہی کا ارتقا۔ ۵۔ قلیل التعداد جماعتوں کی نمایندگی۔

۱۔ عہدۂ عدالتی اور اس کی میعاد:۔ حکومت کی عدالتی شاخ کے افراد کی تعداد اگرچہ عاملانہ شاخ کے (وسیع تر معنی میں) اس کے افراد سے کم ہے مگر سلطنت کے نظام و ترتیب میں ان کی قدر و منزلت کسی طرح کم نہیں ہے۔ حکام عدالتی کا اولین فرض جو تمام سلطنتوں میں انجام پاتا ہے، وہ یہ ہے کہ رائج الوقت قانون کو انفرادی حالات پر عائد کیا جائے، اس لیئے جج میں لازماً یہ وصف ہونا چاہیئے کہ اسے قانون کا صحیح علم ہو اور اس وجہ سے حکام عدالتی کا کام ایک نہایت نازک و مختص قسم کا فرض ہو جاتا ہے اور اس کے مناسب طور پر انجام دینے کے لیئے ایک ماہر خصوصی کے سے تربیت یافتہ ذہن کی ضرورت ہوتی ہے، قانون کا فی نفسہٖ صحیح یا غلط، منصفانہ یا نامنصفانہ ہونا دوسرا معاملہ ہے، جج کا فرض یہ ہے کہ قانون جیسا کچھ بھی ہے اس پر حکم لگائے، اس کا یہ کام نہیں ہے کہ وہ یہ کہے کہ قانون کو ایسا ہونا چاہیئے، اور اس کے موافق حکم دے۔ کسی ناقص قانون کی وجہ سے کسی فرد واحد کے حق میں ناانصافی کا ہو جانا اس سے بدرجہا بہتر ہے کہ جج ارادۃً اس قانون کے مسلم سمجھنے سے انکار کرے اور اس طرح خود اصول قانون کو نقصان پہنچائے لیکن نفس الامر میں

عدالتی فیصلے محض اعلام و اعلان نہیں ہوتے بلکہ ان کی حقیقت اس سے بہت زیادہ ہوتی ہے، ان میں ایک طرح کا تعمیری عنصر بھی شامل ہوتا ہے جس سے موجود الوقت قانون کی تفصیلی تاویل یوماً فیوماً وسیع ہوتی جاتی ہے کیونکہ کسی تحریری قانون کے دفعات کبھی اس درجہ جزئیات کے متحمل نہیں ہوسکتے کہ وہ ہر ایک ممکن الوقوع امر کا احاطہ کرلیں اور ہمیشہ ان کے ایک ہی معنی لئے جاسکیں۔ جہاں پر قانون کا لفظ ساکت ہو وہاں جج کا یہ کام سمجھا جاتا ہے وہ اس کے ایسے معنی لے جسے "معقول" خیال کیا جاسکے یعنے جو اخلاق و منافع عامہ کے عام اصول کے موافق ہو۔ انگلستان و ممالک متحدۂ امریکہ وغیرہ کے ایسے ملکوں میں اس اصول کو بہت زیادہ وسعت دیدی گئی ہے کیونکہ ان ملکوں میں جو فیصلے ایک مرتبہ ہوجاتے ہیں وہ آیندہ کے لئے نظیر قرار پاجاتے ہیں۔ یہ ضرور ہے کہ اس قسم کی نظیریں قطعی طور پر جج کو مجبور نہیں کرتیں مگر جہاں صورت حالات یکساں ہو وہاں ان کے قبول کئے جانے کا پہلو بہت زیادہ غالب ہوتا ہے۔ اس طرح پر قانون کو صورت حالات پر مطابق کرنے کی کارروائی توضیع قانون کے لئے ایک ضمنی صورت بنجاتی ہے[1] اور موجود الوقت قوانین کے ایک بڑے حصہ کی نسبت یہ کہا جاتا ہے کہ وہ ججوں کا بنایا ہوا ہے۔

عدالتی فرائض کی نوعیت کو جب اس نظر سے دیکھا جائے تو اس کا صاف تقاضا یہ معلوم ہوتا ہے کہ تا امکان بشری، حکام عدالت کا ناطرفدار ہونا لازمی ہے۔ نہ صرف یہی کہ ان کے قانونی فیصلوں کی وجہ سے ان کے خاص مالی مفاد پر کوئی اثر نہ پڑنا چاہیئے بلکہ سیاسی مقاصد کی انجام دہی سے بھی اس کو کلیۃً علحدہ رکھنا چاہیئے۔ یہی وجہ ہے کہ ہر ایک اعلیٰ منظم حکومت میں حکام عدالت کو ان کے کاموں کا کافی معاوضہ ملنا چاہیئے جس پر ان کے فیصلوں کی تعداد و نوعیت کا کوئی اثر نہ پڑے، ان کے عہدے کی میعاد

---

[1] نظائر قانونی کے نظریے پر سر پال وینوگریڈف نے اپنی کتاب "قانون و عقل سلیم" (سنہ ۱۹۱۴ع) صہ ۱۷۲-۱۷۸ میں مختصراً بحث کی ہے۔